



MINISTERIO DE GANADERÍA  
AGRICULTURA Y PESCA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Análisis sectorial y cadenas productivas  
Temas de política  
Estudios



**ANUARIO** 2015  
opypa



OPYPA

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

*Análisis sectorial y cadenas productivas*

*Temas de política*

*Estudios*



***Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.***

***Ministro***

*Ing. Agr. Tabaré Aguerre*

***Subsecretario***

*Ing. Agr. Enzo Benech*

***Director General***

*Dr. Alberto Castelar*

***Oficina de Programación y Política Agropecuaria***

*Ing. Agr. (Ph. D.) Mario Mondelli*

***Director***

Salvo indicación expresa, los autores de los artículos de este Anuario son técnicos de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

---

**Coordinación general de publicación: Mónica Balparda**

**Coordinación de Sección Cadenas Productivas: Gonzalo Souto**

**Coordinación de Sección Temas de Política: Adrián Tamber y Mario Mondelli**

**Coordinación de Sección de Estudios: José Bervejillo**

**Los artículos de esta publicación están disponibles en [www.mgap.gub.uy/opypa](http://www.mgap.gub.uy/opypa)**

## ***Perspectivas de la inversión extranjera en la lechería uruguaya: Explorando la reciente crisis del sector lácteo en Uruguay<sup>1</sup>***

Antonio Manzi<sup>2</sup>

*En este artículo se investiga el desarrollo del sector lácteo uruguayo de la última década, a través de la perspectiva de los nuevos jugadores extranjeros que se instalaron en Uruguay. Como atractivos principales del sector, los inversores destacaron los bajos costos y precios de la materia prima y la inserción y acceso a mercados internacionales. Sin embargo, a partir del 2014 y en paralelo a la reversión de la tendencia alcista en los precios internacionales de los lácteos, los emprendimientos se enfrentaron a dificultades derivadas de las particularidades de la inserción comercial internacional del país, así como de las propias a los factores de competencia interna. En retrospectiva, puede argüirse que hubo ponderaciones empresariales equivocadas sobre las potencialidades del sector, subvaluando la volatilidad y el riesgo de los factores que se estimaron beneficiosos.*

### ***1. Introducción: Objetivo, Alcance y Metodología***

El presente trabajo intenta explicar la reciente crisis del sector lácteo uruguayo a través del ciclo de instalación, y posterior retiro, de algunas empresas de capitales extranjeros que establecieron sus negocios en Uruguay: Olam International, Ecolat, Schreiber Foods, Indulacsa, y Lactalis. A pesar de que la mayoría de empresas locales también se vieron afectadas negativamente por la misma coyuntura sectorial adversa, este trabajo se enfoca únicamente en el estudio de las empresas extranjeras, entendiendo que estas responden en mayor profundidad a tendencias y supuestos globales, que pueden echar más luz sobre las ventajas del sector uruguayo en comparación internacional. La investigación se sustenta fundamentalmente en el análisis de los casos mencionados con entrevistas a representantes de dichas empresas y otros referentes del sector lácteo uruguayo, combinados con el análisis de estadísticas nacionales e internacionales del sector lácteo.

---

<sup>1</sup> Extracto de la Memoria de Grado de la Lic. en Economía, Universidad Católica del Uruguay.

<sup>2</sup> Economista, actualmente consultor del Banco Central del Uruguay. [Antoniomanzi91@gmail.com](mailto:Antoniomanzi91@gmail.com)

### **1.1. La entrada de nuevos jugadores extranjeros al sector lácteo uruguayo**

Durante la última década, el panorama fue positivo para el sector lácteo uruguayo. La producción y las exportaciones mostraron un aumento sostenido, apoyados en aumentos de productividad y nuevas formas de producción.

Cabe destacar que en este sector Uruguay es un exportador especializado, vendiendo al exterior aproximadamente el 70% de su producción<sup>3</sup>, siendo parte de un grupo muy reducido de países que comparten esta característica. Sin embargo, ese mismo peso de las exportaciones en las ventas totales del sector, lo exponen a la volatilidad de los precios internacionales de lácteos, y lo posiciona como un tomador de precios, ya que se comercializan principalmente productos con características de *commodities*.

La última década presencié la llegada de nuevos actores extranjeros, tanto en la fase primaria como en la fase industrial. Estas incorporaciones se concretaron pese a que el mercado interno es relativamente pequeño y dominado por la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole), de manera que las inversiones extranjeras se habrían interesado en el país por otras condiciones.

En este período de crecimiento, las empresas extranjeras han tenido una participación relevante en la producción, industrialización, y exportación del sector lácteo uruguayo. En la fase primaria, con dos empresas que producen leche, alcanzando aproximadamente el 10% de la producción nacional. En la fase industrial, hasta finales del 2014, con cuatro empresas extranjeras que captaron el 17% de la remisión anual. En términos de exportaciones totales, en el promedio 2011-2013, 1 de cada 5 dólares exportados fue generado por empresas de capitales extranjeros.<sup>4</sup>

Las entrevistas a los referentes claves del sector, permiten identificar dos factores determinantes que contribuyeron a la llegada de capitales extranjeros, aunque cada caso tiene sus importantes particularidades.

**En primer lugar**, antes de 2010-2011, el bajo precio de la materia prima para la industria y de factores de producción decisivos como la tierra para los productores de leche, fueron importantes para la decisión de instalarse en Uruguay.

**En segundo lugar**, la inserción internacional del país, específicamente su pertenencia al Mercosur, también se consideró como un factor relevante.

---

<sup>3</sup> Ficha "Uruguay Lechero". Instituto Nacional de la Leche. [www.inale.org](http://www.inale.org)

<sup>4</sup> En base a datos de Uruguay XXI, entrevistas, y artículos de prensa.

Sin embargo, por distintas circunstancias, recientemente estas ventajas se tornaron en amenazas, poniendo en riesgo gran parte de las operaciones internacionales que se habían establecido en Uruguay. En efecto, por un lado, el precio que la industria pagaba al productor lechero comenzó a aumentar rápidamente, convergiendo con los precios que recibían los productores en el resto del mundo, en un escenario de menores precios internacionales de los lácteos. A su vez, la concentración de ventas al Mercosur, y específicamente a Venezuela, a pesar de ofrecer precios más altos que los de referencia internacional, comenzó a tener repercusiones negativas al aumentar las dificultades que atraviesa ese país, atrasando pagos y reduciendo notoriamente sus compras. Veamos estos factores en mayor detalle.

## **1.2. Atractivo #1: Materia prima barata**

Hasta 2012 Uruguay exhibía un costo de producción de leche de los más bajos en comparación internacional<sup>5</sup>. Por consecuencia, el país tenía uno de los precios de leche también más bajos del mundo, conformando un atractivo importante para las industrias lácteas, al tener disponible materia prima de bajo costo y buena calidad.

A partir del 2012 se verifica un aumento del precio internacional de los productos lácteos, que se traducen en mayores ingresos para la industria. En Uruguay, la industria transfiere la mayor parte de esos ingresos a los productores primarios, presionando al alza los precios de la leche. Este aumento, siendo bueno para el productor, para las industrias en general significó la pérdida de una porción importante de la ventaja que le otorgaban los mayores precios internacionales. Cabe tener en cuenta que existen además situaciones dispares entre las industrias lácteas, en particular Conaprole tiene posición dominante y es de carácter cooperativo. Siendo sus propietarios los mismos productores, esta empresa transfiere sus ganancias (por diversos mecanismos) a los remitentes, en una lógica naturalmente distinta a las otras plantas industriales no cooperativas.

A mitad del 2013 la situación se revierte, y los precios internacionales que recibía la industria empiezan a experimentar una sostenida caída, disminuyendo en más de 50% entre julio 2013 y julio 2015 para la leche en polvo, y en más del 20% para los quesos<sup>6</sup>. Sin embargo, el precio que las industrias en Uruguay debían pagar a los productores de leche

---

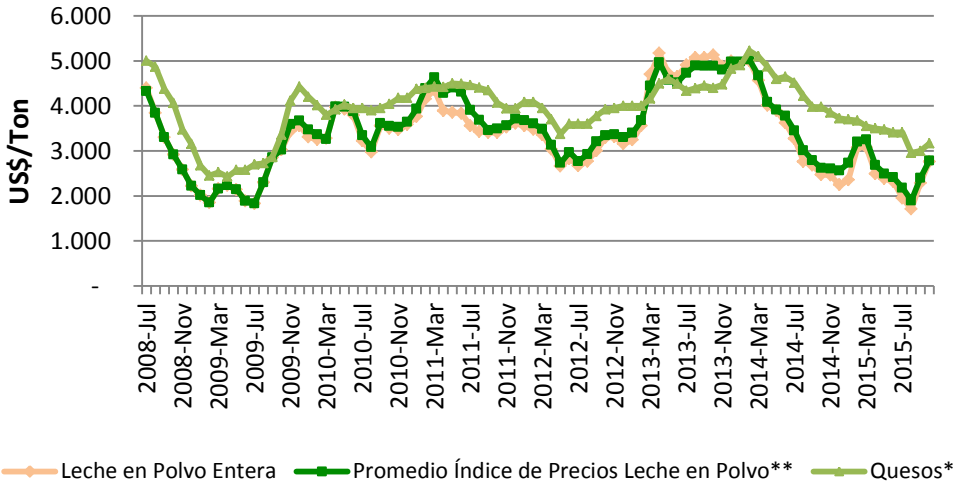
<sup>5</sup> *Reseña general de los precios de la leche y costos de producción a nivel mundial. International Farm Comparison Network (IFCN), Traducido por INALE.*

[http://www.inale.org/innovaportal/file/2823/1/articulo\\_final\\_ifcn-2013.pdf](http://www.inale.org/innovaportal/file/2823/1/articulo_final_ifcn-2013.pdf)

<sup>6</sup> *Fonterra, la cooperativa productora y exportadora más importante de Nueva Zelanda, y una de las principales empresas del sector a nivel global, habilitó una plataforma global de licitaciones de lácteos llamada Global Dairy Trade; debido al gran volumen transado a través de esta plataforma, los precios que resultan de estas transacciones son la principal referencia internacional para lácteos.*  
<https://www.globaldairytrade.info/en/about-gdt/>

se mantuvo en niveles elevados hasta el primer semestre del 2015. Ambas tendencias se ven reflejadas en los gráficos referidos a continuación, que muestran la evolución del precio internacional de lácteos y el precio de la leche que recibe el productor en Uruguay y Estados Unidos<sup>7</sup>.

**Gráfica 1. Evolución de licitaciones Fonterra\***

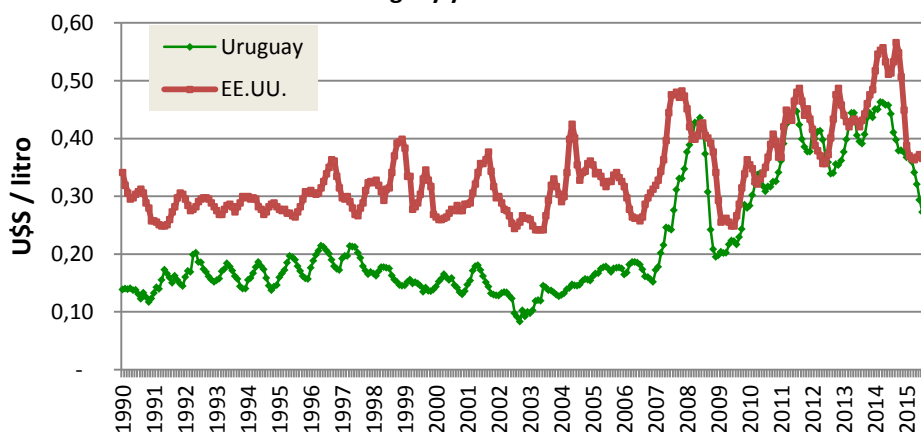


\*Precios de exportación de Quesos de Oceanía son promedios obtenidos a partir de los reportes quincenales del USDA, no formando parte de las licitaciones Fonterra.  
 \*\*El Índice de Precios es un indicador publicado por el Global Dairy Trade (plataforma de las licitaciones Fonterra), donde se realiza un promedio ponderado entre los precios ganadores y las cantidades comercializadas de cada producto (leche en polvo entera y descremada) en el evento en cuestión.  
 Fuente: Elaboración propia en base a INALE.

<sup>7</sup> Por comparación de precios pagados a productores en otros países, ver datos proporcionados por CLAL, consultora italiana del sector lácteo. [www.clal.it](http://www.clal.it)



**Gráfica 2. Precio pagado al productor de leche Uruguay y EE.UU.**



Fuente: elaboración propia en base a INALE (Uruguay) y USDA-National Agricultural Statistics Service (EE.UU)

De los datos y los referentes entrevistados resulta que entre el período de planificación de la inversión y la entrada en operaciones de las empresas extranjeras se revirtió la tendencia alcista de los precios internacionales de lácteos y se había producido la convergencia de los precios de la leche al productor. A la situación internacional se suman las condiciones estructurales de la industria local, que tienen un gran impacto en la formación de precios del sector, como se desarrollará a continuación.

### **1.2.1. Incidencia de la estructura interna en la formación de precios**

El aumento de los precios al productor no solo depende de los precios internacionales, sino también de la dinámica de las industrias lácteas locales. Para el caso de Uruguay, la captación industrial de leche está concentrada en pocas empresas, incluyendo algunas extranjeras. Las principales 5 empresas captan más del 87% de la remisión; pero el dato clave es que **Conaprole sola capta el 68%**.<sup>8</sup> Este jugador distorsiona doblemente la asignación de precios: por su tamaño y por su naturaleza cooperativa.

Conaprole, al ser líder del mercado, “marca” el precio de referencia al productor, condicionando de cierta manera las estrategias del resto de las empresas en la industria. En tanto, las demás industrias deben competir por los productores principalmente a través de mayores precios. **Una lógica de competencia, en este contexto,**

<sup>8</sup> *Situación y Perspectivas de la Lechería Uruguaya, 2013. Instituto Nacional de la Leche.*  
[http://www.inale.org/innovaportal/file/3143/1/informe\\_coyuntura\\_ano\\_2013.pdf](http://www.inale.org/innovaportal/file/3143/1/informe_coyuntura_ano_2013.pdf)

**extremadamente difícil de sostener.** Estas circunstancias, toda vez que no sean tomadas debidamente en cuenta, pueden dar lugar a decisiones empresariales equivocadas.

Además del bajo precio de la materia prima, la lógica que atrajo empresas al sector primario uruguayo, es la búsqueda de factores de producción baratos. Aquí cabe destacar el caso de la tierra para instalar tambos. Según un referente Olam/NZFSU, se instalaron en momentos en que la tierra era muy barata en comparación con otros países, y en los últimos años se ha valorizado notablemente, repercutiendo en mayor valor en libros de las empresas. Así, si bien la mayor inversión en la fase primaria no cumplió sus objetivos productivos, significó un buen negocio inmobiliario, que en parte le permitió “mantenerse a flote” a pesar de las pérdidas operativas.

### **1.3. Atractivo #2: Inserción y acceso a mercados internacionales**

La inserción internacional y el acceso a mercados externos desde la plataforma uruguayo aparecen como otro factor atractivo para las empresas extranjeras.

La posición dentro del **Mercosur** le otorga a Uruguay una ventaja importante frente a otros competidores para ingresar a los países del bloque, ya que tiene un arancel externo común relativamente alto para los lácteos (28% para leche en polvo y algunos quesos). Así, una empresa externa al Mercosur que quiera acceder al mercado brasileño, debería pagar un arancel (*equivalente ad valorem*) del 25.9% para vender leche en polvo, mientras que si lo hace desde Uruguay el arancel sería del 0%.<sup>9</sup> La ventaja comparativa de Uruguay, aún en relación a los países miembros del Mercosur, se manifiesta también en el vínculo comercial con **México**, con quien Uruguay tiene un Tratado de Libre Comercio que excede las preferencias del bloque. En efecto, Uruguay cuenta con cupos para exportar 6.600 toneladas de queso y 5.000 toneladas de leche en polvo con arancel 0%, mientras que, desde Argentina, una empresa debería pagar un arancel (*equivalente ad valorem*) del 72% para vender queso en México. Además, Uruguay también cuenta con acceso preferencial a **Cuba**, entre otros países. Por tanto, como puerta de entrada a la región, Uruguay es una plataforma clave.

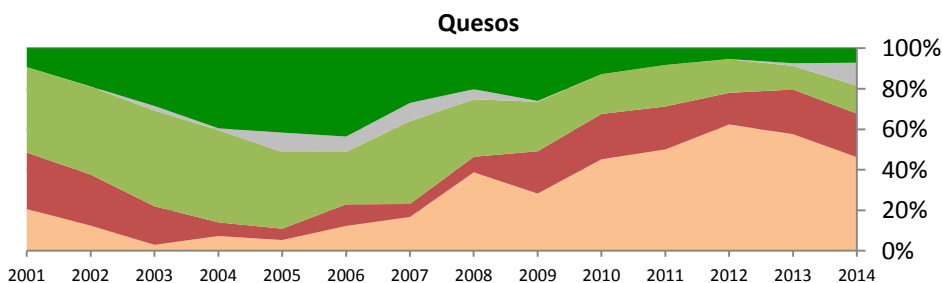
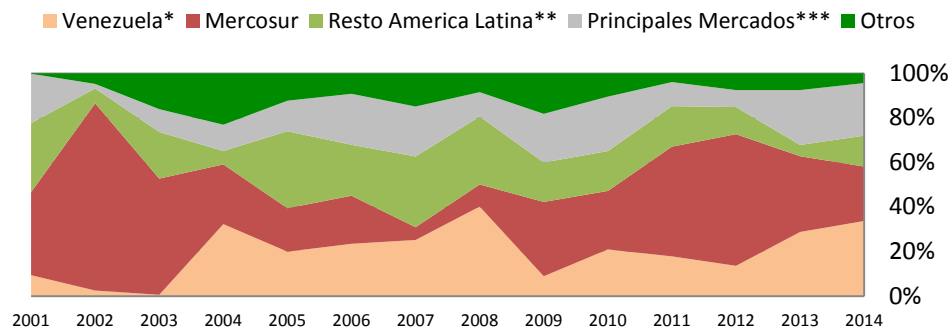
Entre el 2011 y 2014 **se evidencia una orientación sostenida de las exportaciones hacia la región, como se puede ver en la siguiente gráfica.** Esto responde principalmente a las ventas a Brasil y en especial a Venezuela, que en 2013 se incorpora al Mercosur. La relación costo-flete de los productos lácteos contribuye a justificar el mayor peso de las exportaciones regionales. En suma, las exportaciones de lácteos de Uruguay han tendido a

---

<sup>9</sup> <http://www.portalechero.com/innovaportal/v/8396/1/innova.front/mercosur:-prorroga-del-arancel-externo-comun-para-lacteos.html>. Las diferencias se explican por la metodología EAV, que presenta un arancel como porcentaje del valor de los bienes objeto del despacho aduanero. <http://www.macmap.org/SupportMaterials/Glossary.aspx#E>

concentrarse en pocos destinos, en particular cuando se las analiza por producto y por empresa.

**Gráfica 3. Diversificación de mercados de exportación (vol. men)  
Leche en Polvo**



\*Venezuela se presenta por separado, a pesar de que en 2013 se incorpora al Mercosur.

\*\*En Leche en Polvo, no se incluye a México, ya que es presentado dentro de los Principales Mercados.

\*\*\*Los principales Mercados se determinaron como los primeros países en acumular el 50% de las importaciones promedio de los últimos tres años de dicho producto. Para el mercado de la leche en polvo, los principales mercados fueron China, Argelia, Singapur, Malasia, México, Nigeria, Indonesia, Filipinas, Arabia Saudita, y Emiratos Árabes Unidos. Para Quesos, incluye Alemania, Italia, Reino Unido, Bélgica, Francia, España y Rusia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI.

Sin embargo, considerando el enlentecimiento de la mayoría de las economías regionales, es de esperar que la demanda de la región se continúe reduciendo en el corto plazo, con efectos negativos que ya están repercutiendo en toda la cadena láctea.

## ***2. Extranjeros bajo la lupa: Situaciones particulares***

A continuación se revisan los protagonistas extranjeros que incidieron en el desarrollo del sector lácteo de la última década y cómo se vieron afectados por los cambios en el contexto.

### ***2.1. Olam International (ex New Zealand Farming Systems Uruguay)***

Esta empresa es la principal inversión extranjera en la fase primaria. Originalmente una empresa de capitales neozelandeses, se instala en Uruguay en 2006 principalmente buscando tierras baratas y de calidad para implementar un sistema lechero “a la neozelandesa”, con una alimentación intensiva basada en pasturas mejoradas. A mitad del 2008 la empresa se encontró con problemas de liquidez a raíz de la crisis financiera global, momento en que vende el 75% de sus acciones a Olam, una transnacional de capitales de Singapur, y se logra la liquidez necesaria para seguir el desarrollo de los tambos. En diciembre 2012, Olam adquiere las acciones restantes, quedando como único dueño.

La empresa cuenta con aproximadamente 50 tambos con 40 mil vacas, produciendo en 2013 aproximadamente 185 millones de litros, un 8% de la producción nacional. Olam remite la mayoría de su producción a Conaprole, siendo su principal proveedor (responsable por 10-15% de la leche remitida).

La importancia de Olam como proveedor obliga a un monitoreo permanente, en tanto puede presentar un riesgo importante para Conaprole, relativo al abastecimiento de materia prima<sup>10</sup>. Sin embargo, se trata de un riesgo cubierto, ya que hay contratos de largo plazo con la firma en los que debe anunciar de antemano si pretende reducir su remisión.

De hecho, Olam anunció una nueva estrategia para instalar su propia planta de leche en polvo (que se estimaba estaría en funcionamiento para finales del 2016), reduciendo su remisión a Conaprole; pero tal anticipo le da un margen de tiempo importante a la Cooperativa para ajustar sus capacidades y aumentar la producción de otros remitentes.

Paralelamente, la interrupción de las noticias sobre la construcción de la planta de leche en polvo, sugiere que se está considerando abortar, o al menos aplazar, ese proyecto. Este posible escenario obligaría a renegociar con Conaprole para seguir colocando toda su producción en la Cooperativa, panorama que actualmente sería difícil de implementar.

---

<sup>10</sup> Informe Conahorro. [http://www.conahorro.com.uy/descargasfinal/conahorro\\_diciembre2013.pdf](http://www.conahorro.com.uy/descargasfinal/conahorro_diciembre2013.pdf)

## 2.2. Ecolat (Grupo Gloria)

Ecolat es una de las empresas extranjeras de mayor trayectoria en Uruguay. Se remonta a 1993, cuando el grupo italiano Parmalat compra Lactería. Luego de un ciclo de quiebras y adquisiciones por distintos grupos extranjeros, en noviembre 2012 se vende la empresa al Grupo Gloria, un conglomerado industrial de capitales peruanos, convirtiéndose en el único accionista de Ecolat. En términos de captación de leche, fue hasta finales del 2014 la segunda industria después de Conaprole, con una remisión del 7% en 2014, procesando más de 160 millones de litros anuales. Exportó 67 millones de dólares en 2013, a más de 40 países, principalmente leche en polvo (41%) y Quesos (43%).

A pesar de su peso en la industria nacional, en marzo 2015 Ecolat cierra sus puertas. Con la llegada de los nuevos dueños, y las dificultades por la situación de precios internacionales, se intentó plantear una reestructura en la empresa que desafectaría una porción de trabajadores, pero la medida no se llevó a cabo luego de negociaciones fallidas con el sindicato de trabajadores de Ecolat.

Según fuentes internas, el origen de la situación deficitaria se puede encontrar en tres aspectos: primero, la sostenida caída de los precios internacionales de lácteos repercutió fuertemente en la empresa, que a su vez tuvo que reducir el precio ofrecido a los productores, lo cual se tradujo en una baja del volumen de leche recibido. Segundo, se previeron inversiones para mejorar la planta de producción, pero distintos contratiempos y errores de gerenciamiento terminaron duplicando la inversión prevista. Tercero, los desencuentros entre el sindicato y la gerencia imposibilitaron la implementación de propuestas para mejorar la productividad. ***El cierre de la planta de Ecolat tuvo como consecuencia la pérdida de 400 puestos de trabajo directos.***

## 2.3. Schreiber (Schreiber Foods)

Schreiber Foods, empresa transnacional de origen americano y una de las principales en venta de lácteos y alimentos del mundo, se instala en Uruguay a principios del 2010 con la adquisición de 3 empresas propiedad de su principal cliente, General Mills, otra multinacional americana. Schreiber compra estas plantas de secado de caseína y suero industrial con el principal propósito de abastecer la demanda de la propia General Mills.

En el proceso de expandir la captación de leche para abastecer la renovada planta, se encontraron con una fuerte competencia por los productores de parte de Conaprole, según manifestó su gerente general. Esta situación, en conjunto con la caída de los precios internacionales, llevó a que, en junio 2015, Schreiber también cerrara sus puertas.

Según el diario El País<sup>11</sup>, Schreiber Foods tuvo pérdidas financieras desde el inicio de la operación, y éstas se agravaron en 2014, “cuando la situación experimentó un brusco cambio. La fortísima baja de los precios internacionales y el cierre de los tradicionales mercados de Venezuela, Rusia, México y Brasil, sumados a que el precio de la leche pagado a los productores en el mercado doméstico no acompañó la caída de los precios internacionales, terminaron por modificar dramáticamente la ecuación de la operación”. **El cierre de Schreiber implicó una pérdida de 170 empleos directos, y más de 70 productores remitentes que debieron buscar otra industria para colocar su producción.**

## 2.4. Indulacsa

Industria Láctea Salteña es adquirida por capitales mexicanos en el año 2006. Indulacsa fue adquirida para abastecer la red de distribución en México, instalándose en Uruguay por el precio competitivo de la leche. Adicionalmente, Indulacsa era el principal usuario de los cupos habilitados para exportar desde Uruguay a México, con una apreciable ventaja arancelaria. Así, esta empresa, con una fuerte integración vertical con su casa matriz, vino en busca de abastecimiento de materia prima para sí misma en México y luego vender en mercado *retail*.

Sin embargo, la creciente concentración de ventas del resto de las industrias a Venezuela, obligó a revisar el plan de negocios. En efecto, al comprar leche cuyo precio se basa fundamentalmente en las exportaciones a Venezuela, no pudo competir con el precio al productor, y tuvo que re-direccionar parte de sus ventas a Venezuela. Por consecuencia, la empresa en México empezó a comprar su materia prima a vendedores más cercanos y baratos, otra fuente de presión para dirigir parte de su producción al mercado venezolano. En este proceso, hubo dificultades con los proveedores y con los trabajadores de las plantas, al punto de anunciar el posible cierre de una de ellas<sup>12</sup>.

Finalmente, en febrero 2015, se dio a conocer en los medios de prensa que el grupo francés Lactalis, el mayor conglomerado de alimentos lácteos a nivel mundial, adquirió con su marca Parmalat un conjunto de empresas mexicanas, incluyendo en el paquete de compra a Indulacsa, con sus dos plantas en Uruguay. Considerando la narrativa que se viene desarrollando a lo largo del presente trabajo, es necesario preguntarse *¿por qué, con las dificultades actuales que atraviesa el sector, se instalaría hoy otra multinacional en nuestro país?*

---

<sup>11</sup> <http://rurales.elpais.com.uy/lecheria/2803/>

<sup>12</sup> <http://www.espectador.com/politica/283776/empresa-indulacsa-podria-volver-a-operar-en-mexico>

### 2.5. ¿La excepción a la regla? Entra Lactalis

En estricto rigor, Lactalis no vino directamente a instalarse a Uruguay, ni fue directamente a comprar la empresa Indulcisa, sino que su adquisición estuvo incluida en el paquete de empresas mexicanas. Según declaraciones de un jerarca de Lactalis, la estrategia es apostar a productos lácteos de valor agregado (y no a la producción de commodities como leches en polvo), para exportarlos a la región a través de la recuperación de la marca Parmalat (que Lactalis viene adquiriendo en todo el mundo).

En términos operativos, pues, Lactalis entró a Uruguay con un enfoque distinto al de los otros inversionistas extranjeros. A diferencia del resto de las empresas analizadas, que debieron resignarse a pagar un precio de leche alto (en la mayoría de casos por encima de Conaprole) como manera de captar proveedores de leche, este emprendimiento se basó en la coyuntura internacional para negociar con los proveedores un precio menor al que se venía pagando hasta ahora (que significaba costos no competitivos, insostenibles a nivel de sus redes internacionales). A su vez, tras la cuasi desaparición del mercado venezolano, se retomaron las ventas a México, aprovechando que la empresa había mantenido las cuotas habilitadas. Adicionalmente, la negociación de la marca Parmalat se habría acelerado, y según ha trascendido la empresa estaría relanzando la marca en el mercado interno en el segundo semestre del corriente 2015.

### 3. Conclusiones

La lechería uruguaya se vigorizó significativamente hasta 2013, aprovechando fortalezas internas y una coyuntura internacional favorable, transformándose en un sector atractivo para empresas transnacionales.

En ese marco de crecimiento, arribaron nuevos inversores extranjeros al sector lácteo uruguayo, atraídos por el bajo precio de la materia prima (leche al productor y tierra), además de la posibilidad de una inserción regional privilegiada.

Sin embargo, las condiciones anteriores se revirtieron entre que las empresas analizaron su plan de negocios y concretaron la instalación y empezaron la operativa. La instalación de las empresas extranjeras se vio comprometida en parte por la **reversión del escenario internacional**, con menores precios de venta de los lácteos y mayor precio de la leche al productor. Factores estructurales internos, cuyo impacto eventualmente no fue adecuadamente ponderado, agudizaron la situación competitiva de los actores extranjeros. En especial la **competencia con Conaprole**, que como jugador decisivo en la cadena láctea es el formador de precios clave de la materia prima para la industria; pero con la particularidad adicional de que ajusta las lógicas de mercado a los intereses de los cooperativistas, que son los propios productores.

Para empresas que recién estaban iniciando operaciones, fue difícil hacer frente a todas estas condiciones desfavorables, en particular en un mercado donde las empresas más importantes son cooperativas, tienen marcada presencia en el mercado interno y externo y prácticamente cautivos a los remitentes.

Paralelamente, el crecimiento del sector se vio impulsado principalmente por el aumento de sus exportaciones, concentrando y explotando el acceso al especialmente reutilizable, pero riesgoso, **mercado venezolano**. Efectivamente, la concentración en este destino generada por los altos precios obtenidos en ese país, fue una de las razones que desencadenó algunos de los problemas actuales del sector, al haberse reducido drásticamente las compras de Venezuela a finales de 2014.

Llama la atención que la evidente concentración de exportaciones al mercado venezolano no haya disparado alarmas, considerando la fragilidad e incertidumbre de la situación interna que vive ese país hace algunos años. Del otro lado, no se puede obviar el hecho de que las industrias que accedían a ese mercado lograban mayores precios, que les permitían competir en mejores términos por la materia prima en el escenario local, “obligando” prácticamente a las otras a lograr el acceso a esos mismos precios que solo pagaba Venezuela. Diríase que ninguna empresa industrial estaba en condiciones de desaprovechar esa oportunidad. Sin embargo, dado el potencial riesgo sistémico que existía al concentrar una cantidad creciente del sector a ese destino, se considera que se debió buscar mecanismos para estimular a los actores a conquistar otros mercados más estables y en los que se pudieran entablar relaciones comerciales basadas en factores que sobrepasen la coyuntura geopolítica.

Al presente, dos industrias importantes cerraron sus puertas, resultando en una pérdida de aproximadamente 600 puestos de trabajo directos en la industria. Los productores que remitían a estas industrias debieron buscar nuevos receptores para colocar su producción. Una importante sequía que se arrastró desde febrero hasta agosto de 2015 complicó aún más al sector primario, sumándose a los problemas financieros de la industria al no revertirse aún la situación de precios internacionales, con las exportaciones en descenso, y todas las externalidades negativas que estas cuestiones implican.

Ante este escenario adverso, las autoridades gubernamentales han tomado medidas tendientes a enfrentar, por un lado, las dificultades comerciales con Venezuela, y por otro, a hacer frente a la situación coyuntural desfavorable. En efecto, en el primer caso, se realizaron misiones oficiales con empresarios del sector para negociar la liquidación de deudas de Venezuela con las empresas lácteas (se detalla en artículo de M. Piacenza en este anuario). Adicionalmente, se puso en marcha un nuevo Fideicomiso (FFDAL III) para otorgar fondos frescos a los tamberos ante la situación de caída de precios y sequía (Ver artículo de Tamber y Silva).



Con respecto a las inversiones extranjeras, se promueve la discusión sobre el rol de la herramienta de promoción de inversiones, apuntando a que previo al otorgamiento de exoneraciones tributarias, se estudie en mayor profundidad a la empresa, su plan de negocios, y las potenciales garantías que deba ofrecer para desarrollar sus actividades en el país, minimizando las externalidades negativas en caso de retirarse en un futuro.

Finalmente, a pesar de la coyuntura adversa por la que está atravesando el sector, la producción lechera y la industria láctea en Uruguay tienen una fuerte y tradicional implantación. Este sector histórico se vio potenciado, en todos los eslabones de la cadena, por el pasaje en algunos casos, y por la incorporación en otros, de jugadores internacionales, aportando al aumento de la producción, transformación, y desarrollo de la lechería uruguaya. Con las lecciones aprendidas y los ajustes que esta fase del ciclo imponga, puede esperarse que la lechería en Uruguay siga siendo atractiva y, en ese orden, que siga contando con la presencia de inversión extranjera.

