



MESA EJECUTIVA DE COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL

## El sector agropecuario uruguayo

El crecimiento observado en la producción no se ha traducido en mejores ingresos para los productores agropecuarios en general, y para los pequeños productores en particular. Los indicadores globales del agro han mejorado, pero la calidad de vida de la mayor parte de la gente del campo no los acompaña.

¿El futuro presenta el mismo desafío? ¿Seguirá creciendo la producción y la productividad? ¿Se traducirá este crecimiento en mejores condiciones de ingreso y calidad de vida para los productores rurales, sus familias y el medio rural en su conjunto?

La agricultura familiar, los productores familiares, son aquellos que independientemente del tamaño de tierra que exploten, tienen como base del trabajo utilizado, el trabajo propio y el de su familia. Nuestros productores familiares, a diferencia de los de otros países latinoamericanos, producen fundamentalmente para el mercado, siendo el autoconsumo predial de importancia marginal.

Desde el punto de vista cuantitativo, del total de los 54.000 productores que apare-

cen en el último censo, los productores familiares son 33.000, frente a 9.000 establecimientos empresariales, siendo el resto de 12.000 productores, transicionales entre ambas formas de producción, pero con muchas similitudes con los primeros.

Lo anterior marca la enorme importancia del fenómeno de la producción de tipo familiar, con más del 60 % de los productores del país, y si consideramos a los transicionales, con más del 80 % de los mismos.

Visto lo anterior, se puede decir que la enorme mayoría de las explotaciones agropecuarias del país están en manos de un tipo de productor diferente a lo que se entiende por empresa tradicional, representan empresas peculiares, de tipo familiar o transicionales.

Dentro del total de las explotaciones familiares, el 60 % son ganaderas, el 17 % son lecheras y el 10 % son agrícola-ganaderas. Las explotaciones familiares ganaderas son el 36 % de las explotaciones del país. Si a estas le sumamos las lecheras, ambas representan casi el 50 % de explotaciones agropecuarias a nivel nacional.

Los números marcan que hablar de producción familiar representa, en buena medida, hablar de ganadería; y hablar de ganadería en nuestro país representa, en buena medida, hablar de ganadería familiar.

### **La situación de la agricultura familiar**

En contraste con la evolución de la producción ya mencionada, se confirma la muy grave situación social y económica que viven los pequeños y medianos productores de nuestro país, que más allá de matices, se expresa en el conjunto de las producciones agropecuarias y en todo el territorio nacional.

La elevada carga tributaria, el endeudamiento preexistente, los altos intereses del dinero, la competencia de productos del exterior y la ausencia de oportunidades comerciales adecuadas, determinan exiguos ingresos y rentabilidades para el sector, particularmente para los productores familiares.

A la grave situación económica se suma el desplomamiento y la desintegración familiar provocadas por la emigración y las dificultades en la inserción productiva de los jóvenes, así como el empobrecimiento en la atención de algunas necesidades sociales básicas, como la educación en el medio rural.

Las políticas aplicadas hasta el momento, no han resuelto aún los problemas estructurales del sector agropecuario, no siendo una adecuada respuesta a las nuevas condiciones creadas por la mundialización de la economía, la integración regional y la apertura económica. Los esfuerzos realizados no han logrado consolidar un proceso de reconversión y desarrollo a nivel de los predios familiares, que frene su persistente desaparición.

### **Políticas diferenciadas para los agricultores familiares**

Hace aproximadamente veinte años, en 1978, el país inició un importante cambio económico, abandonando el proyecto de país de sustitución de importaciones para pasar a un modelo de apertura y liberalización económica, un modelo de economía abierta. El modelo iniciado hace 20 años se ha continuado implementando en diferentes ritmos y modalidades hasta el presente.

La creación del Mercosur ha significado una aceleración del proceso, fundamentalmente en la relación económica y comercial.

El modelo tuvo y tiene en las políticas de ajuste y en las reformas estructurales, sus ejes. La búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, la pérdida de protagonismo del Estado, la apertura comercial y financiera y la preeminencia del mercado como regulador de la economía han sido sus principales rasgos.

Ese cambio fundamental de modelo implicó e implica encarar rápidamente un proceso de reconversión -en el sentido amplio del término, es decir, desde el punto de vista tecnológico, organizativo, de cambio de rubro de producción-, no sólo de productos sino del sector agropecuario y, en particular, de la agricultura familiar.

Por la importancia social y económica de la producción familiar, por el carácter democrático y sustentable del sector, por su aporte al equilibrio social y territorial, los procesos de reconversión y desarrollo de los productores familiares deben ser un esfuerzo que involucre a todos los actores sociales: en primer lugar, los propios productores, sus gremiales, las empresas asociativas por ellos formadas, el Estado y la sociedad en su conjunto.

El caudal de experiencias y conocimientos acumulados en los productores familiares deben ser aprovechados en un proceso de desarrollo agropecuario sustentable en lo social, económico y ambiental. Ninguno de los acuerdos internacionales existentes hoy suscritos por el Uruguay impiden la aplicación de políticas diferenciadas hacia los productores familiares.

No hay nada más injusto que aplicar políticas homogéneas en situaciones diferentes. La peculiar forma de la producción familiar, la grave situación que atraviesa y la importancia pasada, presente y futura que representa para el sector y para el país, requiere de políticas diferentes, que respeten su peculiaridad y la promuevan: políticas diferenciadas.

La aplicación de políticas diferenciadas a nivel sectorial presentan diferentes restricciones y posibilidades.

En referencia a la política de precios.



Actualmente coincidimos en que los precios fijados —que, históricamente, se han llamado políticos— ya no se aplican y la referencia son los precios internacionales, los de exportación; entonces, salvo en el caso de rubros o de situaciones muy particulares, se debería tener en cuenta a estos últimos.

En cuanto a la política arancelaria nacional, el hecho de que Uruguay está integrado al MERCOSUR y debido a los avances que se lograron en los acuerdos, los aranceles nacionales sólo se pueden aplicar con limitaciones y en determinados rubros y casos.

Debemos ser cuidadosos en cuanto a dos cosas en particular. En primer lugar, sabemos que se está trabajando en torno al tema del arancel externo común, pero existen problemas porque ingresan productos con precios más o menos subsidiados o de "dumping". Ciertamente, hay que acelerar el proceso de afinamiento de los instrumentos porque cada vez que aparece un producto con precios ruinosos, una competencia desleal sobre todo para el interior, empezamos a identificar la enfermedad y a encontrar el remedio pero el mal ya está hecho. Este es un problema que requiere urgente solución; sabemos que existe conciencia de ello y que hay mucho por hacer. Por otra parte, habría que lograr una armonización de las políticas entre los países del MERCOSUR porque, de lo contrario, se generaría un "dumping" interno.

Con respecto a la política de financiamiento, en el país hay suficientes recursos y líneas de crédito. El dinero no falta, pero existen dificultades con las tasas —particularmente, cuando se habla en moneda nacional— y con la implementación del crédito, la forma de reajustarlo y de actualizarlo. Hay que procurar que los fondos no se licüen, pero por otra parte que el crédito no se convierta en un instrumento que lleve al productor a la quiebra.

Existe un fondo de garantías, pero el problema todavía no está resuelto porque los plazos no son adecuados. Si bien el sistema bancario y la red financiera en general brindan líneas de créditos, pensamos que los plazos deberían estar definidos en función de cada proyecto y de acuerdo con la capacidad de retorno. Creemos que se pueden

dar algunos pasos más, sobre todo cuando se trata de reconversiones, que implican grandes inversiones es fundamental que los plazos sean prolongados. Algunos proyectos sumamente interesantes y viables dejan de serlo cuando sólo se dispone de créditos a corto plazo.

Los organismos de financiamiento internacionales otorgan créditos a largo plazo; habría que trabajar y profundizar para lograr transferir esos plazos que, a veces, para determinadas inversiones, alcanzan los 25 años. De lo contrario, este tipo de emprendimientos resultan inviables por ser inefinanciables. Hay casos de productores que han realizado grandes inversiones y están funcionando perfectamente, pero ocurre que han trasladado dinero de otros sectores económicos, como la industria y el comercio; en estos casos no hay una carga financiera porque el dinero es del propio productor. Cuando el capital no es del productor, el proyecto se hace inviable.

Aquí también importa la armonización de políticas en el marco del Mercosur. Por ejemplo, el 1° de julio en Brasil se aprobó un paquete de medidas que define claramente hacia qué sectores, en qué porcentaje y con qué interés se destinarían los recursos disponibles para el agro. Una especie de "fondo agrario". La tasa media de interés en Brasil es 16% para los créditos al consumo, para inversiones es 14% y para el sector agropecuario 9.5%. El 1° de julio se bajó a 6.5% la tasa de interés para los créditos de los productores definidos como familiares. Importa acotar que ellos manejan una definición similar a la que empleamos nosotros pero más amplia porque incluye a los transicionales; consideran como productores familiares a los que tienen hasta dos asalariados permanentes. En este caso existe una política de créditos muy diferenciales porque se habla de los montos totales a destinar y de los intereses que podríamos decir que son altamente subsidiados. Hay que tener en cuenta que la inflación de los últimos doce meses es del 8.5% y la tasa de interés para los sectores agropecuarios 9.5%, mientras que para los pequeños productores es 6.5%, lo que representa 0.75% de la infla-



ción. Estas políticas diferenciadas deberían ser parejas en todo el Mercosur.

Con respecto a la política de tierras, todo lo necesario para la agricultura familiar se encuentra en la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización. Allí está todo, o falta muy poco para una política de tierras. Se trata de una excelente ley que define no sólo la política de tierras, sino también cómo obtenerlas, cómo financiarlas y cómo lograr que sean productivas. Lo único que faltaría es poner esta ley en marcha y brindar los recursos necesarios para su aplicación, lo cual está pendiente desde hace más de cuarenta años.

En lo que hace a la generación de tecnología, tenemos un excelente instituto como el INIA que hace poco se puso los "pantalones largos" al ganar su propio espacio y su identidad. Pensamos que tendría que elaborarse un proyecto de investigación para dar respuesta, no a los productores de ayer, sino a los del año 2005 o 2010, que deberán atender las demandas del Uruguay, de la región, del mundo entero.

Existe una larga discusión en torno a investigar los rubros que financian la investigación, pero pensamos que hay que intentar investigar nuevos rubros. Tanto en el discurso del sector político como en el del privado se coincide en buscar nuevos mercados, rubros, producciones, etc. Asimismo, consideramos que el INIA tiene que contribuir con un porcentaje de sus recursos y orientar una investigación que no abandone los rubros tradicionales que hoy está financiando, pero que también investigue en la investigación, para hacer mejor lo que hoy estamos realizando y de esta forma encontrar otras áreas y poder salir adelante en forma competitiva al mercado internacional.

En lo que tiene que ver con las transferencias de tecnología, hay muchas instituciones y organismos que las están llevando a cabo. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha tomado un protagonismo de particular interés en relación a este tema. Otras entidades y las propias organizaciones de productores también lo están haciendo, aquí hay que afinar y coordinar el trabajo para evitar la duplicación de esfuerzos. En este esfuerzo le cabe un rol

esencial al PLAN AGROPECUARIO, tema que retomaremos luego.

Además, importa lograr no transferir la tecnología como la conocemos, sino que dentro de las políticas y de los programas debemos buscar la tecnología que más necesitamos. Tenemos que buscar transferir una tecnología que apunte a la demanda y no a la oferta. Esto es esencial.

En relación con el fomento y la organización de los productores familiares, Uruguay, por ser un país de inmigrantes, con una fuerte influencia de países europeos y otros, ha desarrollado un entramado social formidable. A cualquier extranjero que viene a nuestro país le cuesta enormemente entender el entramado social que tiene Uruguay, con la gran cantidad de instituciones que ha sido capaz de generar en los distintos ámbitos de la sociedad.

En tal sentido, a nivel rural es fundamental fortalecer a las propias organizaciones de productores en su acción de fomento y organización de sus asociados. Si las políticas están dirigidas a control remoto y no cuentan con organizaciones intermedias que aseguren una participación efectiva de los productores, es bastante difícil llevarlas a cabo y, sobre todo, muy costoso.

Respecto a la inversión, es necesario facilitarla a través de un sacrificio fiscal que la subsidie. Por la vía de los programas se está dando apoyo y subsidio a la inversión -esto ha sido dicho en varias oportunidades-, pero nos parece que hay que definir una política de inversión más ambiciosa si queremos revertir la situación de descapitalización de los productores familiares y sus empresas asociativas.

La política fiscal es un punto fuerte de discusión que tenemos las gremiales, fundamentalmente con el Poder Ejecutivo, con quien hemos discutido mucho la reforma tributaria. Por ejemplo, en los últimos días se está manejando que va a haber nuevos impuestos a las aves y a los cerdos, y eso preocupa.

La agricultura familiar ha sido castigada desde el punto de vista tributario al ensanchar la base de aportación al patrimonio. Los números nos mostraban esto antes de que se aprobara el nuevo sistema; hoy los hechos demuestran que es más duro de lo que pensábamos.



Además, el IMEBA como impuesto a la venta, para los pequeños productores significa un costo más y una doble imposición. El costo de producción -que cuenta con una serie de rubros- es muy alto y muchos de sus rubros ya están gravados por el IVA. Es decir, que se pagan impuestos dos veces: IVA en el momento de la compra del insumo o del servicio utilizado e IMEBA en el momento de la venta. Además no toma en cuenta los resultados económicos. La solución planteada a estos problemas no está al alcance de los agricultores familiares, dadas las obvias dificultades para contar con una contabilidad formal que permita descontar impuestos ya pagados y resultados negativos.

Se debería gravar fuertemente las tierras improductivas evitando así la especulación con las mismas. Este es un punto muy delicado que habría que mirar con atención y buscar una solución al problema.

Por otra parte, consideramos importante que se lleve adelante una política de formación, de educación y de capacitación. Pensamos que en la base de todas las políticas reseñadas, se debe hacer hincapié en la formación de los hombres y mujeres de nuestro campo. De nada sirve tener políticas crediticias, tributarias, de tierras, si no hay capacidad de gestión. Esta consideración es la más importante y por eso la hemos dejado para el final.

El esfuerzo en la formación, en la capacitación, es fundamental. Las escuelas rurales de Educación Primaria y el de las Escuelas de Alternancia son los instrumentos más importantes que tenemos, aunque parece que se nos está cayendo. Se necesita una política que haga referencia a que los hijos de los productores rurales puedan formarse. Si bien hoy en día en términos teóricos la formación es gratuita, libre y está al alcance de todos, en términos prácticos para acceder a la educación hay una discriminación brutal en términos objetivos. Por ejemplo, hacer cursos superiores para un productor rural de Artigas, de Rivera o de San José implica trasladarse, y tener costos altísimos, si es que antes pudo pasar por la escuela rural y por el liceo. En ese sentido, este tema tiene una importancia capital.

Si bien la cuestión de los jóvenes está muy ligada con la de formación, su problemática es más amplia. En tal sentido se requiere una política para jóvenes. Hay muchos países que la tienen y en Uruguay se ha intentado tímidamente con algunos programas. Si queremos tener una agricultura familiar fuerte, sólida, que se desarrolle y queremos desarrollar políticas para que así sea, tenemos que mirar, con particular interés, la cuestión de la juventud y de la inserción productiva de los jóvenes. Si queremos tener agropecuaria a largo plazo, debemos capacitar a los productores, especialmente a los jóvenes.

El último tema que deseamos desarrollar es el de la coordinación central de todo este proceso. Se han mantenido conversaciones permanentes con organizaciones gremiales y con representantes del Poder Ejecutivo sobre este tema. Se está realizando un enorme esfuerzo en este sentido, pero existen tantas coordinadoras como programas hay, y algunas aún tienen instancias específicas por algunos temas. Eso está haciendo que se torne imposible una coordinación en la que participen los responsables de los programas, el poder político y las organizaciones de los productores.

Es necesario para que todas y cada una de sus políticas cumplan su rol, para que no se superpongan los programas o no quede ningún aspecto sin atender, implementar algún tipo de coordinación general para que el proceso de reconversión y desarrollo hacia los agricultores familiares tenga impacto y permanencia en el tiempo.

### **Lo que hay y lo que falta implementar**

Debemos reconocer y valorar en su justa medida la puesta en marcha, particularmente a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de un conjunto de programas de desarrollo del Poder Ejecutivo, tales como el PRONAPPA, el PREDEG, el PROVA, el PENTA y el PRONADEGA, entre los más importantes. Además de otro conjunto de acciones instrumentadas por otras dependencias e institutos.

Cada uno de estos programas tiene sus características particulares, con objetivos e instrumentos más o menos precisos para



atender problemáticas específicas y determinadas poblaciones, pero no existe un Programa abarcativo del conjunto de los problemas ni a la totalidad de los productores familiares; teniendo además límites precisos en el tiempo y en los recursos disponibles.

Se hace necesario mejorar los instrumentos utilizados por los diferentes Programas en ejecución, facilitar el acceso de los productores familiares a los mismos, así como instrumentar nuevos programas en rubros y situaciones no atendidas, de forma de llegar al conjunto de los productores familiares del país. En estos aspectos el rol de las gremiales con vocación para una acción de promoción y desarrollo, resulta imprescindible.

Pero también debemos decir que la problemática de la agricultura familiar, si bien se puede atacar desde distintos ángulos, necesita políticas más globales y definidas a efectos de que estos Programas puedan rendir al cien por ciento en cuanto a los recursos económicos, humanos y técnicos, y llegue —como decíamos—, al total de los productores.

### **La importancia de la ganadería familiar y el rol del Plan Agropecuario**

Como se ha expresado, la CNFR viene desarrollando un conjunto de acciones que buscan en forma articulada la consolidación y desarrollo de la agricultura familiar, como garantía de un desarrollo agropecuario equilibrado en lo social, económico y ambiental.

En dicho proceso, la Propuesta de políticas diferenciadas elaborada en 1995 constituyó un salto en calidad en la acción gremial desarrollada. La Propuesta significó la plataforma conceptual del cambio hacia la consolidación y desarrollo de la agricultura familiar, tanto a nivel nacional como de la región. Constituyó la síntesis y amalgama del conjunto de propuestas que se habían venido elaborando previamente y abrió una nueva etapa en el trabajo gremial y de desarrollo.

La etapa actual implica el gran desafío del diseño específico de los instrumentos de políticas y su puesta en marcha a nivel nacional y regional en el marco de programas

concretos de desarrollo hacia la base. Este desafío se torna aún mayor en relación a la ganadería familiar, núcleo mayoritario de la agropecuaria y de los productores familiares.

Nada habríamos logrado, si la atención específica y diferenciada a los productores familiares y sus organizaciones gremiales y empresariales bosquejada en la Propuesta de 1995, no se tradujera en cambios reales en su situación, implicando dichos cambios un gran esfuerzo de diseño y ejecución concreta. Poco habríamos logrado si los cambios no alcanzan a los productores ganaderos familiares.

En el esfuerzo por concretar las propuestas globales en cambios reales, las organizaciones representativas de los productores deberán jugar un papel imprescindible, en lo político y en lo técnico. La presencia de las organizaciones representativas tanto en el diseño como en la ejecución, constituye la única garantía de la eficacia de las acciones a emprender. El conocimiento de la realidad, la experiencia desarrollada y la fidelidad a los objetivos de desarrollo de la agricultura familiar, son una clara justificación de su participación. Por lo tanto, en esta instancia la articulación entre el PLAN AGROPECUARIO y las instrucciones representativas de los pequeños productores es esencial. Fundamentalmente en dos aspectos: la relación ya existente con los productores, como también el conocimiento de sus estructuras.

En esta perspectiva, las gremiales contamos con el instrumento del PLAN AGROPECUARIO. El rol del PLAN en aspectos claves como la difusión de la tecnología y la capacitación de los productores, resulta esencial.

La incidencia del PLAN AGROPECUARIO, en el sector agrícola-ganadero, sector clave a nivel agropecuario y nacional, y rubro de concentración de la mayor parte de los productores y de los productores familiares, lo ubica en el centro de nuestra preocupación en pos del desarrollo del sector agropecuario nacional.