



Contenido:

- Sector agropecuario: claves estratégicas
- Agro y desarrollo
- Políticas de apoyo al servicio de las capacidades

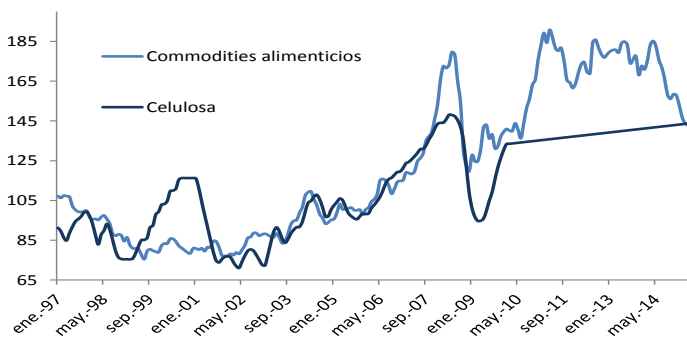
SECTOR AGROPECUARIO: CLAVES ESTRATÉGICAS

Si bien las actividades de producción agropecuaria representan cerca el 7% del PBI nacional, según los últimos datos de Cuentas Nacionales publicados por el BCU, también es cierto que son la fuente principal de las materias primas del sector agroindustrial, actividades que explican entre 55 y el 60% del total de la actividad manufacturera nacional. Asimismo, estas actividades más los productos agrícolas sin procesar en 2014 fueron responsables por el 76% de las exportaciones de bienes del Uruguay. Además, por su capacidad de responder a la coyuntura favorable del mercado internacional impulsando el sector exportador y contribuir con la disminución de la pobreza en sus zonas de influencia, el sector agropecuario resulta estratégico para nuestro país.

Tradicionalmente han existido dudas respecto a la viabilidad económica de un país chico como Uruguay, especializado internacionalmente en actividades agropecuarias y agroindustriales. Habitualmente se argumenta que es muy poco probable que se logre escalar desde este nivel de especialización hacia procesos de desarrollo y construcción de capacidades con mayores contenidos tecnológicos y de innovación que permitan generar mayores niveles de valor agregado nacional. ¿Es correcta esta visión del tema?

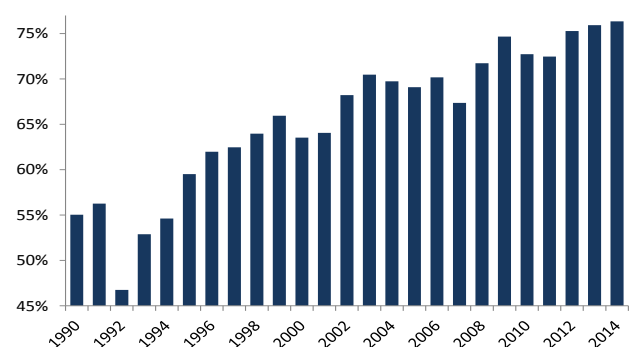
Por último, esta discusión adquiere una particular importancia en momentos en que la coyuntura internacional, favorable para la economía en su conjunto durante la última década, y en particular para el sector agropecuario, parece estar revirtiéndose, al menos parcialmente. Es en circunstancias como las actuales que detenerse un momento a reflexionar sobre la importancia estratégica del sector nos brinda la perspectiva necesaria para evitar pasos en falso.

Gráfica 1.1 – Índices de precios de commodities relevantes para Uruguay



Fuente: FMI

Gráfica 1.2 – Exportaciones Agropecuarias y Agroindustriales (% exportación de bienes)



Fuente: BCU



AGRO Y DESARROLLO

A pesar de la caída la demanda se mantiene en niveles elevados

El acelerado aumento de la demanda alimentaria observada durante la última década obedece a diversos factores, siendo uno de los principales las altas tasas de crecimiento alcanzadas por varios países en desarrollo, en particular China, India y otros países de Asia, derivadas de exitosas políticas públicas. Esta tendencia estructural responde por un lado a un acelerado crecimiento de la emigración campo-ciudad en esos países y por otro al aumento sostenido del ingreso de las clases medias. Ambos factores explican la creciente demanda, en cantidad y en calidad, en el consumo de los alimentos.

Concomitantemente al crecimiento en la demanda de alimentos, se observó un significativo incremento en la producción agrícola destinada a la elaboración de biocombustibles. Estos dos importantes factores estructurales se encuentran por detrás del comportamiento alcista de los precios internacionales de los productos agrícolas, con pico en el año 2007/08.

En el mercado internacional, los precios de los bienes primarios presentan recientemente una tendencia bajista en aquellos productos de mayor importancia dentro de la canasta exportadora de nuestro país, tal es el caso de la soja, los productos lácteos y el arroz. No obstante, éstos se mantienen en niveles superiores a los registrados previos al *boom* de precios. Por otro lado, si bien la carne bovina presentó un pico hacia fines de 2014, volvió a valores más moderados durante el 2015. Otra es la situación de los productos de celulosa, dado que presentan una evolución más estable en el tiempo. Así, si bien es cierto que en el último año se observa un escenario de moderada caída de los precios, estos aún se sitúan por encima de los niveles observados en décadas previas.

Por su parte, las variaciones de la demanda de

corto plazo, junto con otros factores como el cambio climático (sequías, inundaciones, tornados, granizos etc.) y otros factores vinculados al ámbito financiero (mercados especulativos de productos agrícolas) contribuyen a explicar las mayores variaciones en el corto plazo (volatilidad) de los precios de los productos agrícolas y otras materias primas basadas en recursos naturales.

En definitiva, el efecto combinado de precios más altos de los productos agrícolas y la fuerte volatilidad de los mismos se conforman como datos estructurales de una nueva realidad internacional. En este nuevo escenario claramente existen “países ganadores”: las naciones que son importantes exportadoras netas de alimentos (las naciones del Cono Sur), y otros “países perdedores”, conformados por las naciones que son importadoras netas de alimentos y donde el acceso a los mismos por parte de amplios segmentos de la población pobre es también de creciente importancia.

Es entonces en este nuevo escenario que la economía uruguaya profundiza su inserción internacional en torno a las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales.

Mayor efecto multiplicador

A partir de las mediciones de los efectos de encadenamiento del sector agropecuario tanto “hacia adelante” (la dinámica que se genera a partir de la oferta de productos primarios que son demandados internamente o exportados), como “hacia atrás” (la demanda que se genera de bienes y servicios de otros sectores de actividad y de las importaciones), es posible estimar los efectos multiplicadores de la actividad, tanto a nivel de la economía en su conjunto, como sobre otras actividades productivas.

En el último trabajo disponible sobre este tema Terra et al 2009¹, se demuestra que es precisamente el sector agropecuario el que presenta ma-



yores efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía nacional, como también sobre otras actividades productivas en otros sectores de actividad económica.

Cuadro 2.1 – Efecto multiplicador por macro sector (en base a matriz de contabilidad social)

Macrosector de actividad	EM total	EM s/Producción
Agropecuario	6.22	3.11
Ind. Manufacturera	5.47	3.05
Servicios	6.08	3.04
Resto	5.88	3.16
Promedio	5.91	3.09

Fuente: Terra et al (2009)

Como se observa en el Cuadro 2.1, por cada unidad monetaria adicional de demanda que recibe exógenamente la actividad agropecuaria, se genera un aumento de 6.2 u.m. adicionales en el total de la economía nacional. A su vez, es el sector agropecuario el que mayores efectos genera sobre el aparato productivo nacional, siendo el efecto multiplicador de 3,1 u.m. sobre otras actividades productivas por unidad excedente de la actividad.

Intensidad tecnológica en los productos basados en Recursos Naturales: rompiendo los esquemas

Tradicionalmente se asume que los productos agropecuarios y la agroindustria intensiva en Recursos Naturales (RRNN) tienen un contenido nulo de innovaciones, siguiendo orientaciones de estudios realizados en los países desarrollados. Estos estudios hacen foco en la emergencia de nuevos paradigmas tecno/productivos basados en los llamados “sectores intensivos en conocimientos” (informática, biotecnologías etc.).

En este sentido, la clasificación utilizada en Uruguay es la propuesta por el Consejo Nacional de Comercio Exterior de Argentina (CNCE), la cual representa un esfuerzo por distinguir las actividades según su contenido tecnológico. La dificultad que esta clasificación presenta es que por definición les asigna nulo contenido tecnológico tanto al sector agropecuario como al de manufacturas intensivas en RRNN.

Por ello, es cada vez más relevante evaluar con cuidado este tema. En la clasificación CNCE, los productos primarios y las manufacturas basadas en RRNN, como expresamos anteriormente, no están asociados a esfuerzos tecnológicos de importancia. Si bien esta es una primera aproximación también es evidente que en países como Uruguay, especializados internacionalmente en productos agropecuarios y agroindustriales, la sinergia y complementación entre las tecnologías y los servicios innovadores permea e interactúan en sus desarrollos con la dinámica de los sectores “intensivos en RRNN”.

Cuadro 2.2 – Contenido tecnológico de las exportaciones (como % del valor exportado de bienes, 2013)

Clasificación CNCE	Clasificación ACP					Total
	BT	BMT	AMT	AT	Sin clasificar	
Prod. Primarios	38	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

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

Nota: BT: Baja tecnología; BMT: Baja y media tecnología; AMT: alta y media tecnología ; AT: Alta Tecnología. Según clasificación CNCE

Precisamente, fue con este objetivo que cinve/cenit² realizaron un estudio utilizando toda la información nacional disponible en las encuestas de innovación realizadas por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y en encuestas previas sobre el mismo tema. Con esa información

1. Terra, I., Barrenechea, P., Cuadrado, E., Pastori, H., Resnichenko, I., Zaclicever, D. (2009) ¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía nacional? Carta de Acuerdo entre la RED Mercosur de Institutos de Investigación Económica y la FAO, en apoyo al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.



se construyó un indicador sintético, a partir del análisis de componentes principales (ACP), que buscó resumir los esfuerzos de los sectores en el campo tecnológico.

Las dimensiones que se utilizaron fueron las de gasto en I+D público y privado, oportunidades tecnológicas y sofisticación.

En el Cuadro 3.2 se presenta de forma resumida los principales resultados del estudio realizado, con foco en el contenido tecnológico de las exportaciones nacionales y realizando una comparación entre las diferentes clasificaciones, la utilizada actualmente y el nuevo indicador sintético.

De acuerdo con los resultados asociados a la nueva clasificación cinve/cenit, el 38% de las exportaciones de productos primarios serían clasificadas como de baja tecnología, y un 42% entrarían en la categoría de alta tecnología, quedando el restante concentrado principalmente en la categoría “baja y media” tecnología. Esta distinción al interior de los productos primarios resulta relevante para Uruguay, dado que más de la mitad de los bienes

exportados (el 53%) corresponden a esta categoría de bienes primarios, los cuales son clasificados como de baja intensidad tecnológica.

Por su parte, en el caso de las manufacturas basadas en recursos naturales (agroindustria de primera transformación), el 45% del valor exportado por estos sectores quedaría clasificado como BT, el 22% como BMT, el 2% como AMT y el 29% como AT. Al igual que en el caso de productos primarios, las manufacturas basadas en recursos naturales no son tradicionalmente clasificadas como poseedoras de contenido tecnológico según el codificador que se ha utilizado hasta el presente. De manera que los resultados obtenidos en esta nueva investigación evidencian que el perfil exportador agropecuario/agroindustrial se compone también por actividades que incorporan innovaciones en proporciones importantes del valor exportado. Es más, considerando esta nueva clasificación se podría caracterizar al 82% de las exportaciones uruguayas como actividades con contenido tecnológico o esfuerzo local en I+D, muchas de las cuales no eran consideradas por su contenido tecnológico.

2. Cinve/Cenit (2014). Clasificación de las exportaciones uruguayas por contenido tecnológico. Documento de trabajo Cinve. (www.cinve.org.uy)

POLÍTICAS DE APOYO AL SERVICIO DE LAS CAPACIDADES

Generando capacidades

En el caso de nuestro país, apuntalar la competitividad genuina de la producción agropecuaria es fundamental desde el punto de vista estratégico. Dado que se torna esencial comprender el entramado de apoyos en el sector, la OCDE ha desarrollado una metodología que busca medir los apoyos a la agricultura derivados de las políticas públicas implementadas (OCDE, 2010)³.

De las categorías de apoyos que define la OCDE,

las que refieren a la creación de bienes públicos, expresados en EASG (Estimación de Apoyo a Servicios Generales) son claves, porque apuntan a la creación de nuevas capacidades en áreas estratégicas. Se trata de los apoyos clásicos en sanidad animal y vegetal, I+D+i agropecuaria, extensión y capacitación y se incluyen también los apoyos para potenciar los esquemas de trazabilidad animal, conservación de suelos, obras colectivas de riego, infraestructura, etc.

Por su parte, la contabilización de los apoyos a productores (EAP) son derivados de programas específicos dirigidos a los productores individuales o en torno al desarrollo de bienes grupales “de

3. OCDE (2014). Agricultural policy monitoring and evaluation 2013: OCDE countries an emerging economies. (www.oecd.org)



club”, definidos en tales programas. En general, estos apoyos están dirigidos a fomentar la agricultura familiar y están asociados a los programas de Desarrollo Rural.

Finalmente, la categoría de apoyo desde los consumidores (EAC) expresa las estimaciones de las transferencias en apoyo a la agricultura por el precio pagado por los consumidores nacionales, derivados de medidas de políticas públicas que inciden en la formación interna de los precios de los productos a nivel de finca. Las dos grandes áreas donde estos apoyos se dan son en la producción de azúcar y en los mecanismos de protección a la producción de la granja nacional, que de hecho representan también apoyos a segmentos de la producción agropecuaria, en general con menores niveles de competitividad internacional.

Cuadro 3.1– Participación de las categorías de apoyo (% de los apoyos totales agrícolas)

Apoyos	Participación por país		
	Uruguay (2013) (%)	Chile (2013) (%)	OCDE (2013) (%)
I. EAP	59.6	50.3	85.5
II. EASG	63.3	49.7	14.5
III. EAC	-22.9	-3.8	-28.8
IV. EATA	100	100	100

Fuente: Estimaciones propias y OCDE

Es importante utilizar la metodología creada por la OCDE para realizar también un análisis comparativo entre países. Al respecto, se consideró de interés comparar las estimaciones de los apoyos al sector agropecuario que brindan diferentes tipos de políticas públicas en el caso de Chile y de Uruguay. (Cuadro 3.1).

De acuerdo con las cifras relevadas, el apoyo a la agricultura es más intenso en Chile que en Uruguay (apoyos por el 4% del PBI sectorial vs 11% en el caso del país trasandino), aunque la distribución entre los distintos tipos de apoyos difiere marginalmente. En efecto, en Uruguay todavía se

mantienen algunas políticas proteccionistas que terminan incidiendo en la formación interna de algunos precios (en particular en la producción granjera y el azúcar), en tanto en Chile las transferencias desde los consumidores tienen un signo negativo pero de menor magnitud.

Los apoyos a los productores –individualmente o en grupos- (EAP), en ambos países están concentrados fundamentalmente en torno a sectores de la agricultura familiar que, en un escenario de apertura, presentan problemas de viabilidad y que exigen, en consecuencia, políticas concretas de Desarrollo Rural.

Otro rasgo muy relevante a considerar en esta estructura de apoyos refiere a la similar importancia relativa que tienen en ambos países las transferencias para apuntalar la construcción de capacidades vinculadas a los bienes y servicios públicos de diversos tipos (EASG). Se entiende que este tipo de apoyo es clave, en tanto apunta directamente a crear competitividad estructural internacional genuina, al crear capacidades nuevas en áreas claves (sanidad animal y vegetal, cuidado del medio ambiente y los RRNN, capacitación e innovación, infraestructura etc). Se trata también de políticas y apoyos que no influyen directamente en el funcionamiento de los mercados agropecuarios y su foco fundamental apunta a solucionar importantes fallas de mercado (asimetría de información, rentabilidad del gasto en innovación, infraestructura, sanidad, etc.)

Al realizarse una comparación internacional con relación a esta estructura de apoyos al sector agropecuario nacional, se observa que Uruguay actualmente está formando parte de la avanzada de países que destinan una fracción creciente de sus transferencias a apoyar la competitividad internacional genuina de la producción agropecuaria nacional.

En suma...

Uruguay, al igual que el resto de los países del



Cono Sur tienen ante sí una suerte de “ventana de oportunidad” al modificarse estructuralmente la conformación del mercado internacional de alimentos. La economía uruguaya es fuertemente dependiente de la dinámica del sector agropecuario y agroindustrial. No sólo por su hegemonía en la exportación de bienes (las $\frac{3}{4}$ partes de las exportaciones), sino también porque constituye el sector de actividad económica que presenta un mayor efecto multiplicador, tanto a nivel de la economía en su conjunto como a nivel del resto de las actividades productivas en nuestro país.

Como lo demuestran investigaciones recientes de cinve/cenit, el contenido tecnológico de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales también tienen un contenido innovador importante, que no había sido medido con anterioridad. Este contenido puede contribuir al desarrollo exportador con alto valor agregado, incluso cuando las exportaciones tienen como base los RRNN.

Sobre esta base de información queda claro que sería equivocado plantear falsas oposiciones en el diseño de desarrollos estratégicos que contrapongan por un lado al sector agropecuario y agroindustrial y por otro a los llamados sectores “intensivos en conocimientos”. De la sinergia y complementación entre ambos tipos de actividades dependerá, crucialmente, que Uruguay logre

avanzar estratégicamente en el aprovechamiento de esta importante “ventana de oportunidad” que ofrece el escenario internacional para los próximos años.

En función de las posibilidades que brinda el sector agropecuario, no es menos importante destacar el sentido de las políticas de fomento del sector. Es así que identificamos que las políticas agropecuarias implementadas, cuando se analizan las principales transferencias hacia estas actividades tuvieron por foco dos áreas complementarias: i) Servicios Generales varios (bienes públicos) para el apoyo a la competitividad sectorial sistémica y ii) Desarrollo Rural y transferencias para potenciar la capacidades de la agricultura familiar. Estos equilibrios en las transferencias también son muy importantes para lograr desarrollos competitivos con integración social en el medio rural.

Por tanto, la complejidad y los desafíos que la coyuntura internacional está presentando al sector agrícola y agroindustrial, no deberían opacar la importancia del sector para acompañar y apuntalar los procesos de desarrollo de la economía nacional. En este sentido, es importante tener presente el rol estratégico del sector en la economía, al momento de consolidar las políticas económicas en tiempos turbulentos.