

# EL CRECIMIENTO DEL SECTOR GANADERO EN EL URUGUAY

**Roberto Vázquez Platero**

*Ing. Agr. Universidad de la República, Uruguay - Ms.Cs. Univ. de Idaho, Ph.D. Univ. de Texas A&M.  
Ex Ministro de agricultura, ex Presidente de Instituto de Carnes de Uruguay y ex Diputado Nacional.  
Director del International Meat Secretariat, París, Francia - Consultor Internacional*

La presentación que sigue analiza las razones que hicieron posible el crecimiento de la ganadería de exportación del Uruguay. Si bien es claro que existe un dinamismo muy diferente al de períodos anteriores, este crecimiento no debe ser interpretado como un ejemplo de éxito, ya que Uruguay todavía tiene mucho para mejorar en cuanto a eficiencia de la producción, calidad de productos, consistencia, diferenciación de su producción y posicionamiento de sus carnes en los mercados internacionales.

Por otro lado, el éxito en la competencia mundial es algo muy dinámico, que se construye día a día, innovando y creando mayor valor para la cadena cárnica a partir de las demanda de los mercados y en base a la manera en que se organizan los recursos disponibles para satisfacerla.

Nuevas demandas y nuevos competidores y dificultades, hacen necesario que la innovación sea permanente, para satisfacer a las primeras y superar a los segundos.

## Un cambio radical en los 90

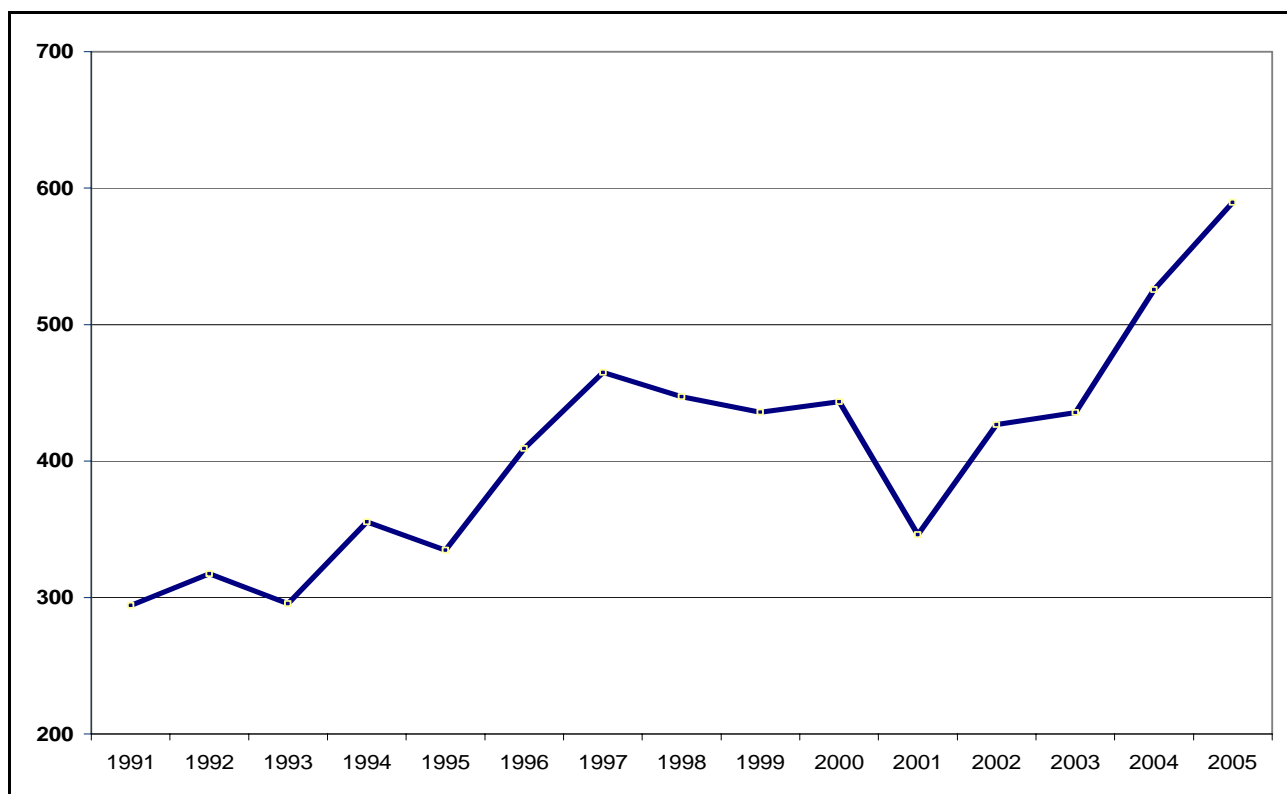
Durante muchas décadas la producción de carne y las exportaciones crecieron a tasas muy reducidas. La producción total de carne bovina entre 1970 y 1990 aumentó apenas 8% (en base a promedios de la década inmediata anterior).

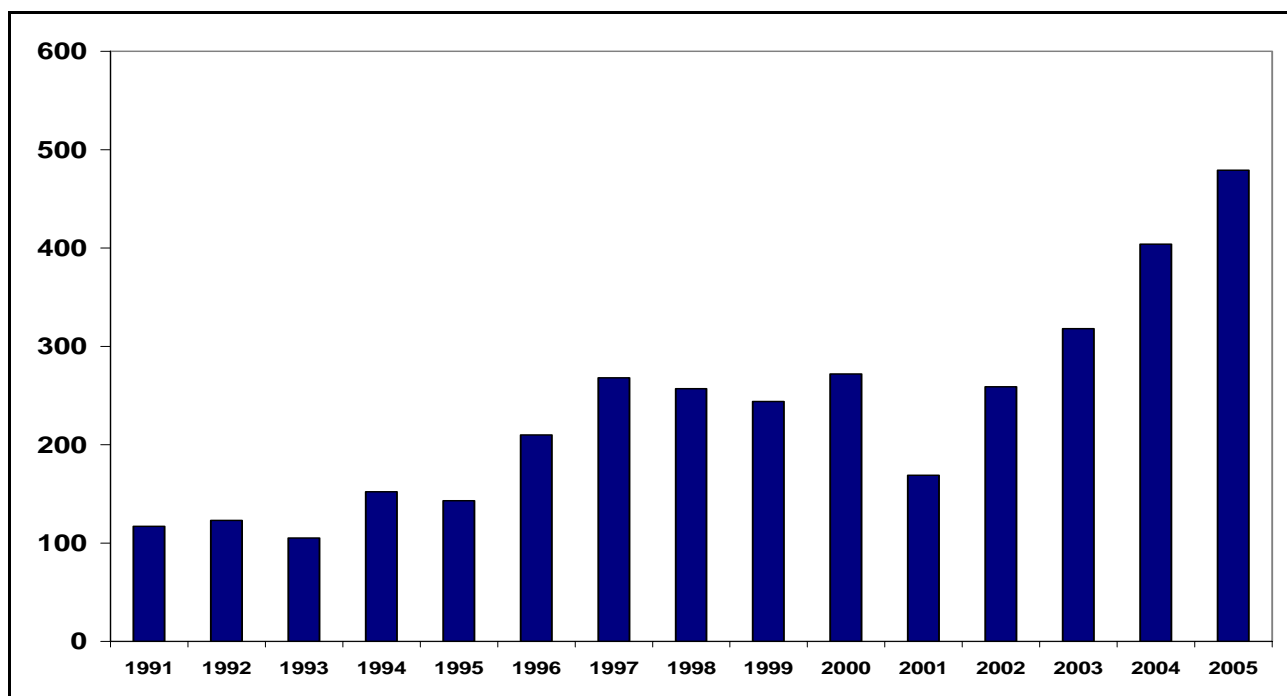
Durante el mismo período las exportaciones crecieron más que la producción, pero aún en niveles muy por debajo del potencial nacional.

**Desde principios de los años 90 este panorama cambió radicalmente. Entre 1991 y 2005 se duplicó la producción y las exportaciones se multiplicaron por cuatro tanto en volumen como en valor.**

Las gráficas 1 y 2 muestran la evolución antes señalada.

**Gráfica 1. Evolución de la producción de carne. Toneladas de peso equivalente carcasa**



**Gráfica 2. Evolución de las exportaciones. Miles de toneladas equivalente carcasa**

### Las bases del crecimiento

Existe un conjunto de factores que actuaron simultáneamente como determinantes del cambio, entre los que merecen destacarse:

- Eliminación de las distorsiones generadas por las políticas públicas
- Mejoramiento de las condiciones de acceso a mercados
- Inversión pública y privada
- Diferenciación de productos en base a las oportunidades de mercado

### Eliminación de las distorsiones generadas por las políticas públicas

Uruguay tuvo una larga historia de regulación e intervención estatal en el mercado de la carne bovina, fundamentalmente dirigida a abaratar el producto para el consumo urbano, combatir la inflación y como fuente de recaudación impositiva.

Para ello se utilizó durante décadas una multiplicidad de herramientas, todas ellas altamente distorsivas del mercado y con un evidente sesgo antiexportador, lo que en definitiva atentaba contra la inversión en todos los niveles de la cadena.

A partir de los años 70 comenzó un cambio radical en la política comercial con el establecimiento de un tipo de cambio libre e único. En 1978 se sancionaron un conjunto de leyes y decretos específicos para el sector cárnico que cambiaron definitivamente la dirección de las políticas públicas.

Se decretó el abasto libre en todo el territorio nacional, pudiendo participar en el mismo toda planta habilitada por el Ministerio de Agricultura. Se estableció asimismo que el precio de la carne y subproductos se fijara exclusivamente en base a la oferta y demanda, en todas las etapas de su comercialización, incluido el ganado en pie.

Con esta decisión se terminó con décadas de intervención del Estado en los precios de los productos cárnicos.

Como continuación del proceso iniciado a fines de los setenta, durante las dos décadas posteriores se consolidó progresivamente la desregulación a nivel de oferta y demanda, suprimiéndose las vedas, los stocks estatales, las restricciones a las exportaciones de carnes y animales en pie, las que fueron totalmente eliminadas a principio de los 90.

Los impuestos a las exportaciones (detracciones) fueron paulatinamente reducidos hasta su total eliminación, existiendo en la actualidad un régimen de devolución de impuestos indirectos.

**Todo el conjunto de políticas públicas implementado a partir de fines de los 70 y hasta la actualidad ha ido sistemáticamente en el sentido de reducir la intervención del Estado en los mercados, liberar precios, fomentar una competencia libre e igualitaria y fomentar la iniciativa del sector privado, reservándose el Estado algunas funciones que son claramente de su competencia.**

## **Mejoramiento de las condiciones de acceso a mercados**

Las restricciones de acceso a mercados tanto por razones sanitarias como arancelarias influyen de manera decisiva en el desarrollo del potencial exportador de cualquier país productor de carnes.

### **Las restricciones sanitarias**

Uruguay, al igual que Argentina, nunca ha tenido restricciones vinculadas a BSE. Si la tuvo y aún hoy las tiene por problemas vinculados a la Fiebre Aftosa (FA).

El cambio más importante en relación al crecimiento exportador de Uruguay tuvo lugar en 1995 con la apertura del mercado de EEUU. Dado que EEUU es una referencia sanitaria a nivel internacional, en pocos años más Uruguay tuvo acceso al mercado de Canadá, México, Japón y Corea, lo que significó el cambio más importante de su historia en materia de exportación de carnes.

Hasta 1995, las exportaciones mantuvieron una estructura estable, con pocos destinos responsables de un alto porcentaje de las mismas. La Unión Europea, al amparo de varias cuotas e Israel fueron mercados estables en volumen y de buenos precios, Brasil y Egipto con grandes volúmenes, aunque con oscilaciones muy marcadas fueron también destinos importantes, a lo que debe agregarse una serie de otros mercados de menor importancia relativa.

### **La importancia del circuito no aftósico**

El acceso al mercado no aftósico ha significado un cambio radical en la estructura de las exportaciones uruguayas, permitiendo un nivel de crecimiento de producción y exportaciones difícil de lograr sin la apertura de esos mercados. En 2005, el 77 % de las exportaciones uruguayas se concentraron en EEUU y Canadá.

EEUU, Canadá, México, Japón y Corea han representado históricamente más del 60 % del volumen de importaciones mundiales de carnes y se espera que sigan siendo muy importantes importadores en el futuro.

Asimismo, los precios del ganado y de la carne son muy superiores en cualquiera de esos mercados a los existentes en nuestra región y el crecimiento del consumo en algunos de estos como México, Japón y Corea, ha sido en el pasado un factor de gran impacto en el comercio mundial. Carecer de acceso a estos cinco mercados hace muy difícil el crecimiento sostenido de las exportaciones.

### **Las restricciones arancelarias**

Otra traba importante para el crecimiento exportador uruguayo se refiere a las trabas arancelarias y para arancelarias. Como producto de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países signatarios del Acuerdo sobre Agricultura asumieron el compromiso de transformar en aranceles, sus restricciones no arancelarias.

Ello implica que las cuotas, los aranceles variables y otras barreras no arancelarias fueron eliminados, limitándose la protección, a la aplicación de aranceles. En función de este proceso, EEUU y Canadá ofrecen acceso ilimitado a las carnes frescas mediante el pago de un arancel de 26,4 y 26,5 por ciento respectivamente.

Por su parte México ofrece un acceso privilegiado a las carnes uruguayas al amparo de un acuerdo bilateral, mientras Japón y Corea han fijado los aranceles en 38,5 y 40 % respectivamente. Mediante el pago de estos aranceles Uruguay tiene acceso ilimitado a los respectivos mercados, lo que no solo interesa del punto de vista económico sino que abre la posibilidad de que el país desarrolle y profundice el posicionamiento de sus carne en estos mercados, realidad muy difícil de concretar al amparo de cuotas tarifarias u otro tipo de restricciones no arancelarias.

## **Inversión pública y privada: condición necesaria para crecer**

El crecimiento tuvo un componente importante en las inversiones realizadas por el sector público y el privado.

### **A nivel público**

Las áreas de inversión pública que resultaron decisivas fueron:

- Fortalecimiento de los servicios sanitarios a nivel de campo e industria y
- La inversión en generación de tecnología de manejo y mejoramientos forrajeros para aumentar la producción.
- Modernización del sistema nacional de trazabilidad desde el campo hasta el corte

La trazabilidad individual del "campo al plato" tiende a ser una exigencia cada vez más universal, como consecuencia de los problemas sanitarios vividos en años recientes. Uruguay ha modernizado e informatizado el sistema de trazabilidad grupal y ha desarrollado un programa piloto, voluntario de carácter individual con caravanas electrónicas, que a la luz de las exigencias de los mercados más importantes se irá haciendo progresivamente obligatoria para el rodeo nacional.

En este sentido debe tenerse en cuenta las exigencias de la UE y la propuesta recientemente elaborada por el USDA que prevé un sistema obligatorio de registro de establecimientos productores e identificación de animales para el año 2009.

En paralelo se está en proceso de instalación un sistema de información a nivel de frigoríficos, que permitirá llevar la trazabilidad a lo largo de todo el proceso industrial.

#### **A nivel privado, en el sector primario**

Cuando el Estado disminuye su intervención y permite que los mercados operen libremente, se crean las condiciones para que las inversiones privadas respondan a los estímulos de la demanda.

A nivel primario, la mejora de precios y las expectativas de mejor rentabilidad, fundadas en la libertad comercial y el acceso a nuevos mercados, operaron simultáneamente para estimular la inversión privada, fundamentalmente en mejoramientos forrajeros y prácticas de manejo.

Los precios del ganado crecieron sostenidamente durante las dos últimas décadas, y lo que es posiblemente más importante, mostraron una gran estabilidad en niveles relativamente altos cuando el país tuvo acceso al mercado no aftósico.

#### **Precios de novillo gordo, al productor (centavos de dólar por kilo vivo)**

<b>Período</b>	<b>Promedio</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Coefficiente de Variabilidad</b>
<b>1971-1980</b>	37	18	69	47%
<b>1981-1990</b>	52	35	68	20%
<b>1991-2000</b>	73	62	86	11%
<b>1996-2005</b>	75	54	90	15%
<b>Acceso a EEUU</b>	81	74	90	7%

Como se observa en el cuadro, la década del 70 refleja el período típico de alta intervención estatal, con precios bajos y alta variabilidad. Los ochenta reflejan políticas ya en pleno proceso de reforma con una mejora apreciable de precios y marcada reducción de la variabilidad.

Durante el período 1996 a 2005 confluyen la plena vigencia de políticas desregulatorias y el acceso al mercado no aftósico, con una mejora notable de precios que se ubican por arriba de los 75 centavos a pesar de incluirse en ese período el correspondiente a la crisis de aftosa que tuvo lugar entre 2000 y 2001.

El último renglón del Cuadro corresponde a los años en que Uruguay tuvo pleno acceso al mercado de EEUU, apreciándose precios aún mayores y fundamentalmente gran estabilidad, factores que resultan decisivos para alentar la inversión a nivel primario.

#### **A nivel privado en el sector industrial**

El sector industrial ha mostrado a lo largo de los últimos años un extraordinario dinamismo en las inversiones, que reconoce dos causas diferentes.

Las acciones públicas tendientes a crear un entorno de lealtad competitiva estimularon la inversión. Tanto por razones crediticias, impositivas como sanitarias, la industria frigorífica se ve enfrentada a una competencia desigual, lo que opera como un importante freno a la inversión.

Aún cuando se trata de un tema que requerirá seguramente de acciones continuas y permanentes en el futuro, las decisiones públicas tomadas a partir de los 90, han mejorado la calidad del entorno competitivo.

Ello determinó que entraran capitales nuevos a la industria, algunos de ellos del exterior y que la gran mayoría de las industrias se vieran estimuladas a realizar importantes inversiones, con el objetivo de desarrollar nuevos productos y procesos, destinados tanto al mercado externo como interno, que crean mayor valor para toda la cadena.

Por otro lado, la industria se ha visto en la necesidad de invertir fuertemente para satisfacer las exigencias sanitarias de los mercados exportadores así como las derivadas de demandas privadas que cada vez aparecen son más evidentes en mercados como EU y NAFTA.

Ejemplo de ello son las necesidades de mayor capacidad de frío derivadas de las condiciones de maduración exigidas por EEUU, la solución a problemas de layout para evitar contaminaciones y las necesarias para satisfacer nuevas demandas de los consumidores, vinculadas al cuidado ambiental y bienestar animal.

#### **Diferenciación de productos en base a las oportunidades de mercado**

Una visión de largo plazo de la cadena de oferta, sugiere la necesidad de desarrollar nuevas actividades que permitieran crear más valor a partir de los recursos utilizados.

Este camino debe necesariamente encararse a partir de las demandas de los mercados, organizando la cadena productiva para adecuar la oferta hacia aquellos segmentos en que es posible valorar mejor la producción local.

Lo realizado en este sentido ha comenzado a dar frutos, pero es claro que de continuar el trabajo en la dirección correcta, los mayores frutos se recogerán a futuro.

Uruguay no debe limitarse a ser un exportador de carnes congeladas para la industria procesadora de EEUU, sino que debe desarrollar alternativas que valore sus productos en todos los mercados donde existan oportunidades, particularmente a la luz de una futura competencia que se prevé difícil.

Esta línea de trabajo incluyó los siguientes aspectos:

- Investigación de mercados para anticiparse a las futuras demandas de los consumidores e identificación de segmentos en los que el país está en mejores condiciones de competir.
- Organización de la cadena de oferta para satisfacer las demandas y desarrollo de programas de certificación. Con ese objetivo se creó el "Programa de Carne Natural Certificada" (PCNC). En la actualidad hay cinco empresas certificadoras acreditadas, 10 frigoríficos ya certificados y numerosos grupos de productores interviniendo en el PCNC y agrupados en la producción de Carne Orgánica Certificada, Carne Hereford Certificada y Carne Uruguaya Angus Certificada.
- Desarrollo de actividades de promoción capaces de "comunicar" a los grupos objetivo, las cualidades de las carnes uruguayas y posicionar "la marca país" en los mercados más importantes. El futuro de las carnes es ciertamente promisorio pero también muy competitivo. Por ello se hace necesario desarrollar en los consumidores cierta familiaridad y aceptación de nuestro país primero y de nuestras carnes después.

El objetivo de largo plazo es que el país sea reconocido por el consumidor por el tipo de carne que exporta y que ese conocimiento se transforme en "lealtad" en el futuro. Las marcas comerciales ya son una realidad en las carnes de casi todos los mercados de exportación y reciben un sobreprecio por ello. El camino es seguramente largo, pero los beneficios serán muchos si logramos entrar en el mundo de la carne con marcas.

### **Mirando al futuro**

El camino del crecimiento de la cadena cárnica del Uruguay ya comenzó.

Habrán muchas dificultades, competidores muy duros y problemas como los que suelen afectar a cualquier exportador de alimentos en estos días.

Sin embargo también habrá muy buenas oportunidades.

Debemos acceder a varios mercados muy importantes que todavía están cerrados, diferenciar y posicionar nuestras carnes y marcas en mercados de alto valor.

Estudios recientes indican que estamos en condiciones de exportar 700 ó 800 mil toneladas anuales en pocos años más, y las condiciones de los mercados parecen atractivas, tanto por el mayor nivel de consumo derivado de aumentos de ingresos como por el agotamiento de sistemas de protección en Europa y otros países que empiezan a "necesitar" cada vez más nuestras carnes.

Más allá de las oportunidades, éxito depende de lo hagamos nosotros, y sobre todo que hagamos más, mejor y más rápido que nuestros competidores.

Esa es la clave, para seguir creciendo en el futuro.