
El impacto de los capitales argentinos en la producción y comercialización de bienes agrarios y agroindustriales en Uruguay (1990-2012)

Susana Merlo y Mercedes Muro de Nadal

Introducción

La evolución dispar de las economías agroproductoras de Argentina y el Uruguay se ha manifestando a lo largo de los últimos veinte años y se ha ido acelerando en el período más reciente. Los principales factores que marcaron esas diferencias debemos buscarlos en la integración regional, el comportamiento de los mercados internacionales, las innovaciones tecnológicas, el clima, los capitales invertidos y, más especialmente, por la incidencia de las políticas internas de cada país. Partiendo de la estructura productiva del Uruguay encontraremos los ejes para reconstruir los orígenes y las causas de su decisión de integrarse en el Mercosur y la evolución hasta nuestros días, así como la del sector agroindustrial en ese país y en la Argentina.

La gran diferencia relativa del tamaño de ambos países (territorial y en cantidad de habitantes), crisis internacionales, crisis al interior de los países, devaluaciones, relaciones con otros bloques y cambios políticos, fueron algunos de los desafíos por los que transitó, y transita, la relación mutua. A nivel de políticas internas y a lo largo de los años transcurridos, ambos países experimentaron cambios, en ocasiones muy significativos, que generaron coincidencias y desavenencias. La comunidad empresarial, cámaras, asociaciones y gremios, fueron todos actores influyentes en un sentido o en otro, promoviendo políticas públicas que acercaron o alejaron los objetivos propuestos.

Cada país experimentó transformaciones en el sector agrario al integrarse en el Mercosur y, entre ellos, el Uruguay recibió en la última década un aluvión de capitales argentinos que contribuyeron fuertemente a que el país ampliara su producción ganadera y lograra una importante expansión de sus áreas cultivadas, desarrollando un perfil agrícola exportador. Pero más especialmente, que lograra una importante expansión de sus áreas cultivadas lo que le permitió, incluso, desarrollar un perfil agrícola exportador. Las fuentes muestran que esa tendencia se ha acen-

tuado geométricamente, y en forma acelerada en las últimas campañas, motivando un sinnúmero de análisis y comentarios.

Una mirada sobre las relaciones que históricamente existieron entre ambos países nos muestra que las mismas se desarrollaron desde el período colonial en el marco de una gran cordialidad y hermandad. El hecho de haber pertenecido al mismo virreinato durante la colonia, compartir el Río de la Plata, y la misma idiosincrasia de sus habitantes, llevó a ambos a mantener fuertes vínculos políticos y sociales. Los años 90 estuvieron marcados a nivel regional por la formación del Mercosur que tuvo su arranque en el acercamiento bilateral iniciado entre Argentina y Brasil a mediados de los años 80, continuó en la década siguiente con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, por el cual la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sentaron las bases del Mercado Común del Sur o Mercosur. Posteriormente Bolivia y Chile se sumaron como países asociados. En este sentido, en las bases del Tratado se buscaban las ventajas de atraer inversiones, importar bienes de capital para la modernización de las empresas y exportar sus productos, que siempre disparara la mayor escala territorial y, más aún la demográfica.

Un análisis de los países participantes en la primera etapa muestra que, a comienzos de los 90, Brasil ya tenía en claro que su principal socio era la Argentina para lograr su ansiado espacio entre los países industrializados (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 1994).

El Uruguay estaba geográficamente enclavado en el centro del eje Buenos Aires-San Pablo y, tanto por su historia como por sus antecedentes, se veía como la posible plaza financiera del Mercosur. Aceptó el desafío y aceleró los tiempos para dar cumplimiento a las exigencias del proyecto. La evidencia mostraba que, hiciera lo que hiciera, no podría abstraerse de las consecuencias de la relación Brasil-Argentina pero, también había mucha conciencia acerca de que, en cualquier proceso de integración, generalmente los más beneficiados son los países que acceden a los mayores mercados, y no tanto a la inversa.

El Paraguay se encontraba políticamente atrasado y, por su ubicación mediterránea, estaba casi obligado a buscar una salida al mar. El hecho de unirse a dos países de mayor dimensión y avance le daba la posibilidad de encarar el ordenamiento territorial, político y administrativo que necesitaba urgentemente. El proyecto tardó en tomar forma porque debían regularizarse muchas situaciones internas, pero sin embargo, fue Paraguay el detonante de la consolidación política del proyecto cuando

tuvo lugar el intento de golpe de Estado con el General Lino Oviedo, lo que provocó la incorporación en el Tratado de la Cláusula de Paz.¹

La fijación del Arancel Externo Común (AEC) mostró que no todos tenían las mismas expectativas ni posibilidades. Mientras Argentina, Uruguay y Paraguay buscaban menor protección para productos manufacturados y relativamente mayor para el sector agrícola, Brasil proponía una protección bastante más generalizada. La solución llegó después de arduas negociaciones.

Respecto al sector agrario, la evidencia empírica demuestra que las estructuras productivas de los países del Mercosur se trastocaron en los últimos veinte años. La conformación del bloque influyó en estos cambios, pero no fue ese el único factor explicativo. De todos modos, en los cuatro países el sector agropecuario tendió a ganar espacio en las estructuras productivas. Argentina era, de hecho, el principal productor de granos de la región, e ingresaba a los mercados internacionales con carnes, trigo y sus derivados, lácteos y oleaginosas. Uruguay, por su parte, se especializó en carnes, lanas y lácteos y en agricultura producía arroz, trigo y maíz, y más recientemente soja.²

Lo cierto es que la experiencia de integración en el Mercosur, pese a los contrastes evidentes, dejó como resultados generales un notable aumento del comercio intraregional en paralelo con un importante aumento del comercio con el resto del mundo, un fuerte crecimiento de la inversión extranjera directa en los países del área y un gran interés internacional en el proyecto Mercosur por parte de inversores, gobiernos y técnicos (Kosacoff, 2002).

El agro uruguayo y argentino en el marco del Mercosur

Por ser uno de los socios de menor tamaño del Mercosur, Uruguay percibió rápidamente las ventajas que podía traer su rápida inserción comercial y cumplió con sus compromisos. Esto implicó ventajas hasta 1998, e inconvenientes después. En 2011, el Ministro de Agricultura uruguayo reconocía que su país había aprovechado eficientemente la oportunidad integradora, tenía una excelente combinación de industria manufacture-

1 En 1996 en San Luis el Mercosur estableció la "cláusula democrática", que obligaba a los estados y fue vital para la subsistencia de la frágil democracia paraguaya

2 El cultivo de la soja ya representaba en 2004 el 35,8% de la superficie cosechada en Uruguay.

ra, un gran agronegocio exportable³ y estaba recibiendo fuertes inversiones en los sectores portuario y energético. A su vez entendía que, pese a ser un socio minoritario, tenía el tercer lugar de mayor crecimiento a nivel mundial con su sector agropecuario exportador y estaba resuelto a permanecer dentro del Mercosur y trabajar para superar desigualdades y desarrollarse dentro del bloque (Usi, 2011). Aún con gobiernos de diferente signo político a lo largo de estas dos décadas, el Uruguay mantuvo su entusiasmo por la integración con los países vecinos y apostó a un mayor desarrollo agroexportador.

En relación a toda América Latina, al informar la CEPAL en el 2005 los avances producidos en el sector agrícola en las dos últimas décadas, observaba que, si bien todos los países mostraban un dinamismo creciente, sobre todo a partir de 1999, no todos tuvieron los grandes incrementos de productividad, tecnología y exportaciones que marcaron al Mercosur. Sólo la soja, experimentó una importante y constante expansión en toda la región en los últimos veinte años.

Sin detenernos a detallar el gran avance de la producción de esta oleaginosa, primero en la Argentina, luego en Brasil y posteriormente en los demás países del Cono Sur, es conocido que el mismo tuvo mucho que ver con la irrupción de las semillas transgénicas, las técnicas de siembra directa y el uso de biocidas y fertilizantes por un lado, y por otro, con las nuevas formas de organización de la producción, con una mayor tendencia hacia la tercerización de actividades y, por supuesto, con el alza de los precios internacionales. Pero, el sector agropecuario como tal, tendió a ganar lugar en las estructuras productivas de los cuatro países.

En el contexto del alza de los precios internacionales, fuertes inversiones de capital se destinaron a la producción agrícola para expandir las exportaciones extrazona. En este sentido, las Inversiones Extranjeras Directas (IED) tuvieron una etapa de incremento sostenido hasta 1998 en Argentina y Brasil. A partir de entonces, las sucesivas crisis macroeconómicas y las indefiniciones en el proceso de integración, crearon un ambiente desfavorable para la Argentina, mientras que Brasil continuó atrayendo capitales, captando entre 1990 y 2000 el 60% de la IED destinada a la región; la que se incrementó fuertemente en el período 2001-2004 hasta llegar al 91,7%. Y, si bien a partir del 2002 Argentina retomó el crecimiento de las exportaciones agroindustriales, buena parte del mismo se justificó por la casi ininterrumpida suba de precios internacionales.

La posición de Uruguay respecto a la integración, que es una nación comparativamente más pequeña y sin una industria muy desarrolla-

3 El 70% de sus exportaciones dependen de la agroindustria.

da, es la de sostener un proceso que le permitiera abrir las puertas de los mercados externos para su producción agropecuaria especializada. En la actualidad, y como registra una exportación intrabloque de 30%, se queja por el regreso de la Argentina a las políticas proteccionistas, y también por los incumplimientos permanentes de los pactos. No olvida el alto costo que representó desgravar las importaciones de los socios y la pérdida de empresas industriales por falta de competitividad.

La revolución agraria en el Uruguay

Los avances espectaculares de la producción agraria en el Uruguay se ubican alrededor del año 2000, si bien los primeros registros de producción de soja datan de la década de 1970, pero hasta la zafra 2002/2003 fue un cultivo casi sin relevancia. Sin embargo, en la primera década del nuevo siglo comienza su expansión que pasó de doce mil hectáreas en el 2000/2001 a una intensión de cultivo de un millón de hectáreas en el 2010/11, convirtiéndose en el principal cultivo agrícola del país.

Pero los inicios del siglo no fueron muy alentadores, ya que desde el 2000 al 2003 tuvieron tendencia negativa. Los factores que influyeron se resumen en: a) la caída de los precios agropecuarios desde 1998 hasta comienzos de los 2002; b) la fuerte devaluación brasileña a comienzos de 1999 con la pérdida de competitividad de la moneda uruguaya; c) la reaparición de la fiebre aftosa en la ganadería uruguaya en el 2002 proveniente de la Argentina y Brasil; y d) la crisis económico-financiera de la Argentina en 2001-2002, que provocó gran cantidad de retiros de fondos bancarios de residentes argentinos, contagiándose al sistema bancario uruguayo (Sáez, 2009).

A partir de 2003 el crecimiento llegó de la mano del paquete tecnológico soja transgénica-siembra directa-glifosato. El grano comenzó a adquirir protagonismo tanto en la región, como en Argentina, a partir de los 90, pero su presencia se acentuó en nuestro país durante la presente década. La crisis de 2002 agravó la situación económica de los productores agropecuarios uruguayos chicos y medianos que, jaqueados por las deudas, vieron una salida en la venta o el alquiler de sus tierras a argentinos que llegaron a sembrar soja. A ellos, el precio de la tierra les resultó muy conveniente, y además tenían la ventaja impositiva de no pagar retenciones a las exportaciones que sí pagan en la Argentina.

El aluvión de argentinos fue un aliado de peso para multiplicar la producción agrícola uruguaya en los últimos años. Sólo en soja, según

estimaciones de la Dirección de Estadística Agropecuaria (DIEA), en la zafra 2007-2008 se sembraron en Uruguay unas cuatrocientas cincuenta mil hectáreas, cincuenta veces más que en la campaña 1999-2000. En esa suba impactante mucho tienen que ver los argentinos: un 54% del área de soja está siendo explotada por productores que ingresaron al país desde 2002, cuya gran mayoría provino de la vecina orilla.

Una tendencia similar -aunque más tenue- sucede con el trigo, el maíz y el arroz. Pero, más allá de las inversiones, hay otros aportes de los argentinos en el crecimiento agropecuario de Uruguay. La alianza aportó también mucha información y conocimientos técnicos, en lo comercial, de organización, del trabajo en redes, software para llevar la gestión de producción y análisis de riesgo.

El sistema de arrendamiento por parte de “pools de siembra”, desplazó la siembra del campo propio, llegando en 2010 a representar el 54% de la superficie agrícola (DIEA 2010) realizándose por medio de contratos breves, de tres años promedio. Tanto Arbeletche y Carballo (2008), como Oyahantcabal y Narbondo (2011) coinciden en que la estructura agraria uruguaya se transformó de la mano de los nuevos actores empresariales, la mayoría argentinos, los que pasaron de no existir a representar el 15% de los productores y a controlar el 57% de la superficie de cultivos agrícolas. Atraídos básicamente por las facilidades tributarias, menor precio de la tierra, condiciones agroecológicas y de infraestructura, y buen clima de negocios.

Estos “nuevos agricultores” trabajaron aumentando la escala productiva mediante arrendamientos, con escaso capital fijo y canalizando fondos de inversión o fideicomisos, y subcontratando las operaciones técnicas de servicios de maquinarias e insumos. Desarrollan en general secuencias de agricultura con alta presencia de soja, mediante planes de producción establecidos previamente y reduciendo riesgos distanciando geográficamente las siembras.

Arbeletche y Carballo también distinguen otros dos tipos de productores, en general argentinos: a) los que cuentan con capital fijo, utilizan tierras de su propiedad que trabajan en grandes extensiones complementando la agricultura con la ganadería, sembrando áreas con secuencias de agricultura sin pasturas, combinándolas con ganadería en zonas marginales; y b) los que llegaron a partir del “boom agrícola” y accedieron a la tierra a través de arrendamientos y medianerías, y que desarrollaron soja continua. Estos últimos se encuentran actualmente migrando hacia las otras modalidades por el control que ha empezado a ejercer el gobierno sobre los “planes de uso y manejo del suelo”.

Como ocurrió en la Argentina en la década del 90, el proceso que llevó a la expansión de la frontera agrícola y al revalúo de las tierras aptas para los cultivos en el país vecino, se detectó a comienzos de la década de los 2000 de la mano de capitales argentinos y estuvo vinculado a la explosiva inclusión del cultivo de la soja y a un nuevo impulso de la producción forestal,⁴ principalmente para abastecer a las plantas de celulosa instaladas.

En cuanto a las exportaciones de soja, en el año 2010, ya alcanzaron dos millones de toneladas, por un valor de setecientos diez millones de dólares y un 10,5% del total de las exportaciones del país. A pesar de estos números, el aporte al PBI uruguayo es bajo porque se le agrega poco valor (más del 85% se exporta como grano) y la mayoría de los insumos y la maquinaria son importados. Lo cierto es que la fase industrial hasta ahora sólo se desarrolló escasamente y continúa siendo un tema pendiente, industrializándose menos del 5% del grano producido y exportándose el grano sin procesar en un 90%. A esta realidad, se refería el presidente Mujica en una entrevista en enero de 2013:

“[...] no tenemos que discutir más la soja, sino qué vamos a hacer con ella. ¿La vamos a industrializar o no? Porque exportamos el 90 por ciento del grano en bruto. Tenemos que salir de la discusión boba. La soja se planta porque el mundo lo exige y es económicamente viable. El asunto es cómo le sacamos el mayor partido y solventamos algunas deficiencias de ese cultivo que deja poca materia orgánica en el suelo.”⁵

El mayor impacto de estos cambios tuvo lugar entre los productores pymes con seiscientos agricultores familiares que abandonaron la producción entre 2000 y 2009, reduciendo su participación del 15% al 6% del área agrícola. El análisis del destino de estos agricultores muestra que el impacto depende de las posibilidades de reinserción laboral de los mismos. La encuesta realizada por la DIEA indica que un tercio de los mismos realizaba en 2008 otras actividades: 87% ganadería y 12% lechería; otros vendían servicios de maquinarias agrícolas, se asociaban o gerenciaban campos arrendados, o eran rentistas. Altos costos agrícolas, economía de escala, mayores riesgos, endeudamiento excesivo y, en menor medida, el hecho de que arrendar era más redituable que cultivar, fueron las causas esgrimidas en ese momento.

4 No detallaremos la producción forestal desarrollada con IED por no provenir ésta de capitales argentinos.

5 “Yo vivo como pienso, entonces soy raro” Entrevista a José Mujica, en Uy.Press, Montevideo, 7 de enero 2013.

Respecto a la revolución agrícola en el Uruguay, los trabajos de Arbeletche y Carballo, junto con los de Santos, Oyhantcabal y Narbondo coinciden en general en la descripción del fenómeno y en el análisis de las ventajas, aunque advierten sobre algunas de sus desventajas a largo plazo.

Otra consecuencia directa de la expansión agrícola fue el alza del precio de la tierra, que se quintuplicó entre 2000 y 2012, (DIEA 2011), produciéndose una disminución del área de lechería y un incremento de la chacra. Si bien el precio de los campos uruguayos fue creciendo desde el 2003, desde finales de 2011 e inicios del 2012, los mismos se dispararon. De tres mil dólares la hectárea por las mejores tierras en los últimos años, se pasó a varias operaciones en Colonia a diez mil y una a catorce mil dólares que, aunque todavía son aisladas, están marcando tendencia.

También se registró hasta 2013 en Uruguay una gran escasez de campos que se ofrezcan en arrendamiento o en venta, y el acortamiento de la brecha de los precios de los arrendamientos agrícolas entre Uruguay y Argentina, que llega actualmente a 20 o 25% menos en el Uruguay, cuando tradicionalmente era 50% menor. Existe una generalizada aceptación sobre las causas que explican estos fenómenos, la llegada de argentinos en busca de buenos campos agrícolas para cultivar soja. Funcionarios municipales y empresarios del sector inmobiliario coinciden en la importancia del fenómeno.

Los campos costeros sobre el río Uruguay son especialmente buscados, pero también los departamentos de Durazno, Florida y Flores, que eran zonas ganaderas y lecheras, han experimentado bonanza de esta revolución, que va de la mano de la incorporación tecnológica llegada de la Argentina. Actualmente el movimiento avanza hacia los departamentos de Colonia, San José, Soriano, y Río Negro, que son campos vírgenes de cultivos agrarios. Las modalidades societarias que se adoptan son variadas: armado de compañías uruguayas o mixtas son las más utilizadas.

Un hecho a destacar es la falta de conflicto existente en la relación entre los viejos propietarios o los que arrendaron sus campos, y los nuevos empresarios. Esto se explica por el alto costo de las tierras y de los arrendamientos que les permitieron a los "viejos agricultores", percibir altos montos y disponer de tiempo libre para dedicarlos a otras actividades productivas o laborales y, en algunos casos, convertirse en socios de los pools de siembra vendiendo servicios. Además, gracias al sostenido crecimiento económico experimentado en el Uruguay y a la disminución drástica del desempleo, que cayó de 25% en 2002 a 5,5% en 2011, muchos

de los que abandonaron el campo se reinsertaron como asalariados (Santos, 2011; Oyhantcabal et al, 2011).

Entre los aspectos negativos destacaban, en el 2006, que el cultivo de la soja había sido básicamente desarrollado por la gran empresa generando una concentración económica que afectó a los pequeños productores. También llaman la atención sobre la desnacionalización de la producción agrícola y la inclusión de todo un complejo sojero ligado a la oferta monopólica de insumos –sobre todo semillas y maquinarias- y a un paquete tecnológico, impulsado por parte de unas pocas empresas extranjeras. Un rubro afectado directamente fue la apicultura, por la alta mortandad de colmenas provocada por el uso de agrotóxicos en la agricultura que afectaron los ecosistemas de las abejas.

Desde el área gremial rural se han levantado voces reclamando la intervención estatal marcando reglas de juego claras al agronegocio, ya que lo consideran la principal causa de la exclusión de los pequeños productores rurales.⁶

El asegurar, mediante legislación y control eficiente, el sistema ecológico por medio de rotación de cultivos de gramíneas y uso responsable de químicos, es un tema que ya comenzó a abordarse en distintos niveles. Pero desde el Gobierno, desde comienzos de 2013, se han empezado a aplicar las disposiciones que asegurarán la sustentabilidad del suelo y parecen sumamente efectivas. Se abrió y perfeccionó un registro para la habilitación de los ingenieros agrónomos dichos planes para la habilitación de los ingenieros agrónomos que participen de los planes de siembra de presentación obligatoria. Bajo la co-responsabilidad de los propietarios e ingenieros, se deben presentar en cada campaña y, en forma obligatoria, los análisis de suelos del predio, las prácticas de manejo, la secuencia de cultivos y la erosión tolerada.⁷

Evolución de la ganadería

Dentro del sector productivo tradicional uruguayo, como es el ganadero, las consecuencias del avance de la agricultura de oleaginosas, no fueron en absoluto negativas, sino todo lo contrario. Los mismos autores

6 Diego Piñero. *Nueva instancia de análisis de concentración y extranjerización de la tierra*, en Noticiero, órgano oficial de la Comisión Nacional de Fomento Rural, Montevideo, agosto 2011, p.4

7 "Uruguay abre un registro para planes de uso y manejo de suelos", en *Agronoticias América Latina y el Caribe*, Montevideo, FAO, 5 de septiembre de 2012.

destacan que, al darse en forma paralela y en la misma región que la forestación, provocó incrementos muy importantes en el precio de la tierra y por ende de sus rentas, que obligaron al sector tradicional ganadero a modernizarse y a incluir prácticas tecnológicamente cada vez más intensivas. Estos avances se basaron en el uso intensivo de forrajeras anuales y a la menor edad de faena de los vacunos. Se trató que, ante la competencia por superficie de la forestación y la agricultura, en lugar de disminuir, los stocks vacunos y ovinos aumentaran. La producción de carne vacuna, desde hace quince años registra un crecimiento que en el año 2006 alcanzó valores sin precedentes, lo que la ubica entre las producciones más competitivas de este rubro en el mundo. Este proceso de crecimiento de la producción fue acompañado por una mejora significativa de los precios, especialmente de exportación, junto con una alta oferta de ganado y una gran capacidad de engorde. El crecimiento sostenido del sector ganadero uruguayo se encontraba en el 2006 lejos de los “techos” tecnológicos, situación que les permitía augurar que seguirían creciendo a mediano plazo, como efectivamente ocurrió.

Respecto al precio del ganado, después de la crisis de la aftosa, se incrementó significativamente, lo mismo que el de los granos forrajeros. Así lo confirmaba el Ing. Humberto Tomasino en el anuario de la Oficina de Política y Programación Agropecuaria (OPYPA)⁸ en el Anuario 2011, al detallar los tres procesos que tuvieron lugar en la ganadería uruguaya en los últimos quince años, en los que se pasó de faenar mil seiscientos doce millones de vacunos en 1994 a dos mil trescientos sesenta y tres millones en 2009, o sea un incremento de 47%: a) mayor calidad del forraje por efecto de verdeos y mejoramiento de campo; b) la introducción de cambios en los sistemas de manejo y su cada vez mayor uso; y c) la complementación de alimentación natural con suplementos de distinto tipo (Tomassino, 2009)

8 Pertenciente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tiene asignadas las funciones de “asesorar a la jerarquía ministerial en la formulación de políticas públicas para los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero y en las políticas de manejo, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables, así como en la implantación de las políticas que se adopten; asistir en la adopción de medidas y correctivos coyunturales, que permitan evitar daños a los distintos sectores involucrados.”

Uruguay y las inversiones argentinas

Según un informe de la CEPAL en la última década América Latina se está consolidando como una región de importante captación de Inversión Extranjera Directa (IED), registrándose entre los países del Mercosur un crecimiento en el lapso 2001-2011 de 21%. El bloque regional alcanzó en 2010 el valor máximo en los últimos diez años de participación de la IED, 5% del total del flujo de IED mundial.

Dentro de este panorama de inversiones en la región, en el Uruguay esos flujos han crecido fuertemente.⁹ El período de mayor captación es a partir de 2008, recibiendo desde entonces inversiones promedio de más de dos mil millones de dólares anuales. Esto permitió que en 2011 el stock de IED totalizara quince mil ciento sesenta millones, implicando que Uruguay presentase uno de los más altos ratios de la región cuando se considera el stock de IED en relación al PIB.

Las inversiones argentinas en el Uruguay se han dirigido tradicionalmente a diferentes rubros, si bien el inmobiliario, el hotelero y el de la construcción en destinos turísticos y costeros han sido las más habituales. Punta del Este, José Ignacio, Colonia, Carmelo, La Paloma, son sólo los más destacados. La novedad incorporada en los últimos años en este sentido es el sector agrícola y, a partir de 2006, el ingreso de capitales argentinos empezó a registrar mayor intensidad.

El Instituto público-privado Uruguay XXI, de promoción de inversiones y exportadores, realizó en octubre de 2012 un detallado estudio del que surge que Argentina, Inglaterra, Brasil, España y Bélgica son los principales orígenes de los capitales invertidos en ese país en 2010,¹⁰ que en conjunto representan casi la mitad de la IED captada por Uruguay. Los principales rubros de destino fueron los sectores de la Construcción, sector Agropecuario (Agrícola y Forestación fundamentalmente), e Industria Manufacturera.¹¹

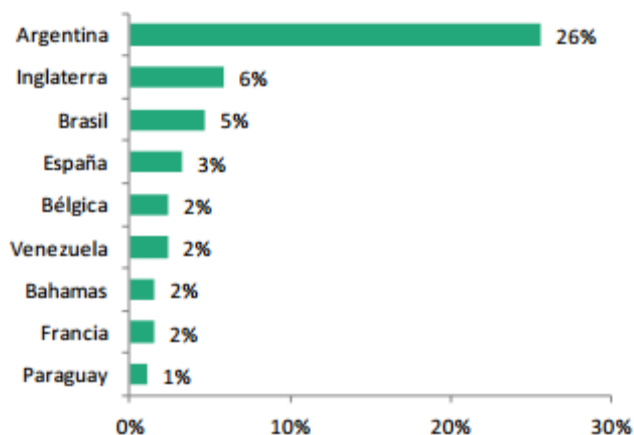
9 A la fecha de elaboración del informe de CEPAL, la IED captada por Uruguay alcanzaba un monto de dos mil quinientos veintiocho millones de dólares. Esta cifra fue posteriormente revisada por el Banco Central del Uruguay, y la misma ascendió a dos mil seiscientos catorce millones para 2011.

10 Último dato disponible a comienzos de 2013 en Banco Central del Uruguay.

11 *Inversión extranjera directa en Uruguay*, Montevideo, Instituto Uruguay XXI, Promoción de Inversiones y Exportadores, 25 de octubre 2012, pag.3.

Gráfico N° 1:

Principales países de origen de la IED en Uruguay. Año 2010 (part. %)



Fuente: Uruguay XXI en base a BCU.

Dentro de los cambios producidos en los últimos años en el bloque regional, si bien Brasil sigue siendo el principal receptor de IED, con una participación de más de 80%, el Uruguay ha comenzado a adquirir mayor relevancia a partir de 2005.

Tanto para el gobierno del Uruguay como para algunos sectores empresariales, la IED es un asunto de alta prioridad y muestran que el país se ha vuelto comparativamente atractivo y en eso juegan factores domésticos, macroeconómicos, microeconómicos e institucionales, según lo expresaba el presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Juan Andrés Elordhy. Destacaba que la crisis del 2002 marcó un punto de inflexión negativo, luego del cual la política macroeconómica se preocupó por mantener niveles razonables de superávit primario, niveles de inflación de un dígito y mantenimiento de una flexibilidad cambiaria que permite una mejor respuesta de la economía a los shocks externos. Los distintos gobiernos a lo largo de los últimos años llevaron adelante una política de apertura de la economía en materia de telecomunicaciones, puertos, mercados agropecuarios, seguridad social y combate eficaz contra la fiebre aftosa que culminaron con la implementación un conjunto de beneficios tributarios a la inversión (Elordhy, 2010).

La venta y arrendamiento de tierras para agricultura, ganadería o forestación en el Uruguay por parte de extranjeros generó también llamados de atención desde sectores ideológicamente de izquierda, que advierten sobre los riesgos para los pequeños productores familiares porque ven amenazada su permanencia en el campo (Elías y Mañán, 2007).

El caso de capitales argentinos en el agro uruguayo no es el primero, fueron los brasileños quienes iniciaron esta corriente, si bien en este caso, dedicado a la producción de arroz.

En un reciente estudio económico realizado por Confederaciones Rurales Argentinas quedó demostrado que, pese a que los rindes de los campos argentinos de la zona núcleo, son superiores a los uruguayos, las inversiones se han redireccionado hacia ese país a causa de las reglas de juego impuestas por ambos gobiernos. Esta decisión empresarial es atribuida por CRA a: impuestos y distorsiones de precios, falta de previsibilidad y desconfianza generalizada.

Cuadro 1: Precios pagados al productor

	Uruguay	Argentina	Diferencia
	U\$D / Tn		
Trigo	360	247	113
Soja	495	376	120
Maíz	300	189	111

Fuente: Elabora por CRA en base a CMPP y Bolsa de Cereal

En el cuadro anterior se observa el precio mayor pagado a los productores agropecuarios (puesto en puerto) en el mes de febrero del año 2013, que llega a 31% en trigo, 24% en soja y 36% en maíz, más el diferencial de la menor inflación en el Uruguay, que registra actualmente 7,48% anual.¹²

Legislación uruguaya sobre Inversión Extranjera Directa

¹² "Uruguay: tan cerca pero tan lejos...". Confederaciones Rurales Argentinas, Inédito. Buenos Aires, , 23-01-2013.

Un elemento a remarcar por su importancia en la promoción de la IED es que el Uruguay cuenta con un marco normativo muy favorable para promoverla. El inicio de esta etapa se encuentra en la reglamentación, en el año 2007, de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones que generó, según todos los consultados, un clima favorable y atractivo para invertir en el país. Los incentivos son fiscales y se aplican cualquiera sea la naturaleza jurídica de la empresa. Lo único que deben demostrar es la generación de empleo, el incremento de las exportaciones, y la utilización de tecnologías limpias, que desarrollen la innovación y favorezcan la descentralización. Posteriormente, otro decreto puntualizó algunos objetivos más sofisticados, que apuntan a un desarrollo de mediano y largo plazo, como la generación de empleo de calidad en función del nivel salarial, o los emprendimientos en el interior del país, o en los barrios de menor desarrollo en Montevideo, entre otros.

Además, varias leyes específicas alientan la inversión, entre las que se destacan:

- La Ley de Zonas Francas,
- Puertos y Aeropuertos Libres,
- Parques Industriales,
- Admisión Temporal,
- Depósitos Aduaneros,
- Ley de Participación Público Privada,
- Ley de Vivienda de Interés Social.

Los proyectos de infraestructura, indispensables para un desarrollo sostenido, son también objeto de apoyo gubernamental específico, aprobándose en 2007 y 2011 dos leyes que apuntan a fomentar la inversión en infraestructura, que creen “que resulta absolutamente necesaria para sostener el proceso de crecimiento económico de Uruguay.” Es con este objeto que el gobierno de Mujica impulsó en 2012 un impuesto a la concentración de tierras, considerado anticonstitucional por el Poder Judicial. El Presidente buscó reemplazar ese tributo por otro, y envió a mediados de abril de 2013 un nuevo proyecto de ley para gravar los bienes rurales con un valor de entre 1,6 millón y veinte millones de dólares, una medida que busca evitar la concentración de tierras y obtener recursos para obras necesarias al sector.¹³ La garantía de libre convertibilidad de las utilidades a moneda extranjera y la ausencia de barreras para el movi-

13 *El gobierno uruguayo impulsa un nuevo impuesto al agro*, en [Ultima hora.com](#), sábado 13 de abril 2013.

miento de capitales, son elementos clave que el inversor extranjero valora a la hora de instalarse en Uruguay.

El ambiente de negocios se tornó más atractivo a partir de la recuperación del Grado Inversor (GI) en abril de 2012, por parte de Standard & Poor's, y en Julio de 2012 por parte de la calificadora Moody's. En este mismo sentido, el Banco Mundial califica a Uruguay como un país donde hacer negocios es claramente más factible que en la Argentina.

Algunas consideraciones finales

Si bien el proceso de integración regional incidió positivamente en todos los países del Mercosur, potenciando la producción agroindustrial de todos los miembros, en los últimos años se dio una diferenciación en los comportamientos relativos. Así, Brasil mantuvo su carrera ascendente, en varios rubros como el de inversiones extranjeras, mientras que en la Argentina este se desaceleró hasta casi no registrar entradas.

Sin embargo, el gran emergente del proceso en los últimos períodos resultó Uruguay ya que, a la tendencia mundial, sumó la afluencia de capitales argentinos que, ante la inseguridad y el marco inestable para las inversiones locales, optaron por cruzar a la orilla vecina. El hecho fue particularmente notable en el caso agropecuario. El sector comenzó a buscar otras opciones para diversificar los riesgos, y comenzaron a "cruzar" al Uruguay, tanto para la producción primaria como para bienes de capital y servicios, conmoviendo al país vecino.

El caso es que, junto con esos fondos, llegaron también tecnologías de avanzada y novedosos sistemas, básicamente en la producción agrícola, tanto de labranza (cero, mínima, etc.), como de cosecha (contratistas) y de administración (pools de siembra) que los argentinos ya venían utilizando desde mucho tiempo antes.

Este éxodo de fondos del lado argentino, capitalizado a pleno en el país oriental, posibilitó que, en muy pocos años, Uruguay ampliara su producción al diversificar los rubros (antes concentrados solo en carne, leche, lana y arroz), a una agricultura mucho más eficiente y profesional que posibilitó que ya accedieran al exclusivo club de los exportadores de granos, con más de dos millones de toneladas de soja para el mercado internacional.

Esto provocó una gran alteración de los principales parámetros sectoriales, desde el valor de los campos (que aumentó exponencialmente), hasta la redistribución de las actividades productivas al cambiar los

ingresos relativos y la renta de la mayoría de ellas. Pero además, el hecho de que Uruguay llegase a esta situación mucho después, por ejemplo, que la Argentina, le permite ahora utilizar la experiencia sobre los impactos negativos y adelantarse con las normativas que impidan y/o neutralicen los eventuales daños causados por las innovaciones tecnológicas y operativas.

Este proceso está avanzado en forma más que acelerada y, un ejemplo muy claro es la reciente decisión sobre gravar los bienes rurales, que se suma a una serie de medidas anteriores que van desde la prohibición (por ley) de aplicar retenciones a las exportaciones agropecuarias, hasta la estabilidad fiscal de largo plazo como la que cuentan las inversiones forestales, o la seguridad jurídica para los capitales externos, garantía de libre convertibilidad de las utilidades a moneda extranjera y libre disponibilidad de las empresas para girar divisas, entre otras varias herramientas que fueron determinantes a la hora de atraer los capitales.

Bibliografía

- Achkar, Marcel; Domínguez, Ana; Pesce, Fernando (2006), "Principales transformaciones territoriales en el Uruguay contemporáneo", en *Revista Pampa 02*, Montevideo
- Arbeletche, Pedro; Carballo, Carlos (2006). "Sojización y concentración de la agricultura uruguaya." XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Córdoba
- Arbeletche, Pedro; Carballo, Carlos (2008) "La expansión agrícola en Uruguay: alguna de sus principales consecuencias." II Congreso Regional, III Congreso Rioplatense y XXXIV Reunión Anual de Economía Agraria
- Arbeletche, Pedro; Ferrarri, José María; Souto, Gabriel (2008). "La expansión de la soja en Uruguay: una aproximación a sus impactos socio-económicos." Primer Encuentro Uruguayo de Soja, Montevideo.
- Bisang, Roberto; Gutman, Graciela (2001). *Reflexiones sobre la experiencia reciente en el mercosur*, FLACSO, México
- Cámara Uruguaya de Semillas (CUS) y Consultora Agropecuaria (SERAGRO) (2008). *Impacto de la adopción de cultivos transgénicos en la economía y agricultura uruguaya*, Montevideo

-
- CEPAL (2005). *Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo en agricultura en América latina y el Caribe*, Ed. Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CEPAL (2012). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CAPEL, LC/G 2538-P, Santiago de Chile
- Cicaré, Sandra (2009). *Los capitales argentinos cambian los agronegocios en Uruguay*, en *Diario La Capital*, 1° de marzo de 2009.
- CISNEROS, Andrés PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos (1994). *Del ABC al Mercosur, La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*, ISEN, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- Constantino, Agustina; Cantamutto, Francisco (2010). *El Mercosur agrario ¿integración para quién?* En: *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*, N° 38
- DIEA (2011b). *Anuario estadístico 2011*. Dirección de Estadísticas Agropecuarias - Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Montevideo
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA), Series históricas. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca MGAP – DIEA 2011 Encuesta Agrícola Primavera 2010
- Evia, Gerardo; Lapitz, Rocío (2004) *Las contradicciones del éxito del Mercosur con la soja y la carne*, Fundación Futuro Latinoamericano y Fundación Tinker, Buenos Aires
- Gudynas, Eduardo (2012). *Cambiar la cabeza para cambiar el camino*, en *Revista Ambiente*, Instituto Uruguay, Promoción de Inversiones y Exportadores, Montevideo
- Kosacoff, Bernardo; Mercado, Rubén (2009). *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y Oportunidades*, CEPAL, PNUD, Buenos Aires
- Lapitz, Rocío; Evia, Gerardo; Gudynas, Eduardo (2004) *Soja y Carne en el Mercosur, Comercio, ambiente y desarrollo agropecuario*, Editorial Coscoroba, Montevideo
- Matos, Virginia (2008) *Uruguay: el éxodo de la agricultura familiar*, en *semanario Brecha*, Montevideo
- Miranda, Isabel (2004), *Agroindustrias Alimentarias del Mercosur*, en *Neticooop Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas*, Montevideo

- Narbondo, Ignacio; Oyhantçabal, Gabriel (2011), *Radiografía del agronegocio sojero: descripción de los principales actores y de los impactos socio-económicos en Uruguay*, REDES-AT, Montevideo
- Rapoport, Mario (2005) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Editorial Ariel, Buenos Aires
- Regúnaga, Marcelo (Coordinador); Báez, Gloria; Ganduglia, Federico; Massot, Miguel Ángel (2008). *Diagnóstico y estrategias para la mejora de la competitividad de la agricultura argentina*, CARI-FAO-IICA, Buenos Aires
- Rusell, Roberto (1994). *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: Apuntes para un debate*, FLACSO, Buenos Aires
- Saavedra, Carlos (2011), *Un siglo de agricultura*, DIEA-MGAP, Montevideo
- Saez, Roberto (2009) *Desempeño del sector agropecuario y agroindustrial de Uruguay en el período 2000.2008*, IICA, Montevideo
- Santos, Carlos (2011) ¿Qué protegen las áreas protegidas? Trilce, Montevideo
- Secco, Joaquín; Errea, Eduardo (2008) “Las tendencias de las cadenas agroindustriales y los efectos sobre el empleo, la demografía y las migraciones”, en *Calvo & Mieres (editores), Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay*, RUMBOS-UNFPA, Montevideo
- Segrelles Serrano, José Antonio (2003). “Agricultura y territorio en el MERCOSUR”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, n° 457
- Sica, Dante (2006) “Mercosur: Evolución y perspectivas”, *Clarín*, 10 de marzo 2006.
- Souto, Gabriel (2010) “Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas”, en *Anuario OPYPA MGAP*, Montevideo
- Tommasino, Hugo; Bruno, Yanil (2011) “Empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2000-2009”, en *Anuario OPYPA*, MGAP, Montevideo
- Vázquez Platero, Roberto (2012) “El Mercado Internacional de la Carne y los desafíos de la ganadería uruguaya”, en *Jornada de Perspectivas de Mercados Ganaderos*, Canelones
- ZALDÚA & CUPEIRO (2010) *Evaluación participativa de plaguicidas en el sitio RAMSAR*, Montevideo, Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, Vida Silvestre Uruguay-EGP-UICN