



**CISEPA**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS,  
ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLÓGICAS



Informe de investigación del estudio de caso

**“La competencia por la tierra de los productores familiares lecheros  
del Uruguay y sus estrategias para enfrentarla”**

Autores:

Ing. Agr. Adrián Tambler

Ing. Agr. Gabriel Giudice

Montevideo, noviembre del 2009

*La presente publicación ha sido coordinada por el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas CISEPA – PUCP, miembro de la International Land Coalition - ILC y coordinador de la Plataforma Latinoamericana de Investigación de la ILC*

*Las posiciones y opiniones presentadas son de los autores de esta publicación, y no constituyen la posición oficial de la International Land Coalition, ni de sus miembros.*

## Índice

A. Introducción.....	4
a. Breve descripción de la problemática de la tierra en el Uruguay.....	4
b. Objetivo de la investigación e hipótesis de trabajo.....	6
c. Metodología.....	7
B. El mercado de tierras en el Uruguay en una visión de largo plazo.....	9
a. Características básicas del agro uruguayo.....	9
b. Estructura de tamaño de las explotaciones agropecuarias.....	10
c. Régimen de tenencia de la tierra.....	11
d. Explotaciones según principal fuente de ingresos.....	12
e. Evolución histórica del precio de la tierra .....	14
C. La evolución reciente del mercado de tierras.....	16
a. Características del periodo considerado (2000-2009).....	16
b. Evolución de las ventas de tierra 2000-2009.....	20
c. Evolución de los precios de la tierra.....	21
d. Evolución de los arrendamientos.....	22
e. Evolución de los precios de los arrendamientos.....	22
D. El caso de la lechería.....	26
a. Evolución del número de tambos y de la superficie explotada.....	26
b. Tamaño de los establecimientos.....	27
c. Tenencia de la tierra.....	29
d. Producción y productividad.....	29
E. Las estrategias implementadas por el sector lechero familiar.....	31
a. Evolución del modelo tecnológico .....	31
b. El desarrollo de un complejo agroindustrial fuertemente integrado y articulado, con una importante presencia del sistema cooperativo.....	32
c. Las políticas públicas.....	33
d. Acciones desarrolladas por los productores lecheros y sus organizaciones respecto a la competencia por el recurso de la tierra.....	41
F. Resumen y conclusiones.....	53
G. Anexos.....	55
H. Siglas.....	60
I. Bibliografía.....	61

## **A. Introducción**

### **a. Breve descripción de la problemática de la tierra en el Uruguay**

La cuestión agraria en el Uruguay y específicamente el tema del acceso a la tierra ha sido un tema de debate entre los investigadores y académicos, pero nunca ha estado en el centro de la propuesta de los sectores políticos, ni de otros sectores sociales urbanos. Esto, seguramente, tiene su explicación en la ausencia de población campesina o indígena, una población rural relativamente baja, la ausencia de conflictos importantes y las mayores oportunidades que generalmente han ofrecido los centros urbanos, especialmente la capital del país.

Uruguay, desde fines del siglo XIX con el alambramiento de los campos, ha tenido una clara definición de los aspectos jurídicos de posesión y tenencia de la tierra, motivo por el cual han sido casi inexistentes en la historia del país los conflictos por dichos aspectos. El modelo básico de organización de la producción agropecuaria se basó fundamentalmente en la gran propiedad (la estancia ganadera) que ocupa aproximadamente el 80% de territorio nacional, y en pequeñas y medianas unidades de producción (destinadas a cultivos hortícolas, lechería y agricultura), estas últimas concentradas en los departamentos del sur, próximos a su capital, Montevideo.

Ello no quita la inexistencia total de conflictos o que el tema de la tierra nunca haya sido considerado como una traba al desarrollo, existiendo diversos intentos de regular en el tema. En general, estas acciones tuvieron como objetivo “colonizar” el país y evitar la concentración de la tierra, ante la percepción de que el campo se iba despoblando, las empresas chicas desaparecían y los establecimientos agropecuarios se agrandaban. En este marco, el 12 de enero de 1948, se sanciona la Ley N° 11.029, por la que se crea el actual Instituto Nacional de Colonización (INC), destacándose como el instrumento idóneo para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurar la radicación y bienestar del trabajador rural, promoviendo además el aumento y la mejora de la producción agropecuaria.

En el año 1959 el gobierno de la época encargó a la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) una propuesta de solución a la crisis estructural que atravesaba el país, en especial el sector agropecuario, la que identificó que el problema del agro radicaba en una inadecuada distribución de la tierra y problemas de tenencia. Se elaboró un Plan de Desarrollo que incluía un Programa de Reforma Agraria, el que proponía resolver el problema a través de medidas directas e indirectas. Entre las primeras cabe mencionar la expropiación y el establecimiento de un nuevo régimen legal para los empresarios no propietarios de la tierra que explotan, y entre las segundas, se establecerían los límites máximos de tenencia para el futuro, la prohibición de la explotación rural por parte de las sociedades de capital, una nueva política tributaria y todas las medidas de orientación y estímulo que integrarían el Plan de Desarrollo. Con excepción de la prohibición de la explotación de la tierra por parte de sociedades de capital (Sociedades Anónimas), el resto de las medidas nunca pasaron de ser propuestas.

En el año 1999, se promulgó la Ley N° 17.124, la cual eliminó esa prohibición (explotación de la tierra por parte de sociedades de capital) permitiendo que las

Sociedades Anónimas con acciones al portador pudieran explotar y ser propietarias de tierras para uso agropecuario. En el año 2007, la Ley N° 18.092 del 7 de enero del 2007 reinstauró esa prohibición, por lo que en la actualidad la tenencia o explotación de tierra está prohibida para las Sociedades Anónimas por acciones al portador, pero no para aquellas con acciones nominativas. Cabe aclarar que es posible la tenencia y explotación de tierras por Sociedades Anónimas por acciones al portador, siempre que se pueda demostrar la imposibilidad de hacerlas nominativas, y se demuestre fehacientemente la realización de una explotación racional y adecuada de los recursos. Es el caso más claro de la forestación y las grandes empresas agrícolas de siembra en donde operan actualmente empresas extranjeras o transnacionales reconocidas mundialmente.

En la actualidad, ningún partido político ni sector social reivindica en el país la Reforma Agraria, aunque las mayores preocupaciones sobre la temática provienen de la necesidad de adecuar algunas escalas productivas a los niveles requeridos por la tecnología actual y la forma de producir, ya que esa inadecuada dotación de recursos es la principal explicación de la problemática de la pequeña producción.

La caída en los precios relativos de las *commodities* ocurrida en las últimas décadas (al menos hasta mediados de los 2000), para gran parte de los productos del sector agropecuario, ha debido ser contrarrestada con cambios en la productividad, aplicación de nuevas tecnologías, mayores inversiones, etc., buscando básicamente reducir los costos unitarios de producción, como forma de mejorar los ingresos y las rentabilidades que permiten a los productores mantenerse en la actividad. En general, la modernización del sector agropecuario va atada a mayores escalas de producción para diluir los costos fijos, inversiones en maquinarias cada vez más grandes y sofisticadas, mayores costos de gestión, etc., que lleva a requerir mayores superficies.

Esta constatación se observa en prácticamente todas las producciones del sector, pero resulta muy clara para el caso de la agricultura y la lechería. Es así que las escalas mínimas requeridas para operar predios eficientes han venido creciendo en forma continua en las últimas décadas. Algunos productores han logrado avanzar en forma muy importante en la adopción de tecnología, han invertido fuertemente y han ido salvando una serie de limitaciones; pero continuar con el desarrollo de sus predios está ahora condicionado al aumento de la superficie.

En los años más recientes, aparecen nuevos elementos que contribuyen a dificultar la frágil situación de los productores de menor escala y esta es la gran presión que ejercen nuevos actores sobre la tierra como factor de producción que genera una nueva dinámica al recurso. Esto se explica por el desarrollo de otros rubros que compiten sobre el recurso, sumado a la seguridad que brinda la propiedad de la tierra como resguardo de capitales, y esto ha comenzado a inquietar a la sociedad en su conjunto, que ve con preocupación el aumento de los precios de la tierra, el incremento de las superficies comercializadas, la extranjerización de la tierra y la concentración en pocas manos. En particular, los productores lecheros han sentido fuertemente la competencia por la tierra, para lo cual han debido desarrollar diferentes estrategias.

## b. Objetivo de la investigación e hipótesis de trabajo

El sector lechero en las últimas décadas estuvo signado por un crecimiento en unidades de producción, en área y en productividad, manteniendo un *pool* de pequeños productores familiares liderados por una cooperativa que insertó al complejo agroindustrial a nivel internacional. En los últimos años, la competencia por tierra ha generado nuevas reglas de juego que han complicado las tendencias históricas y generado nuevos y crecientes desafíos para que el sector pueda enfrentar el embate de otros sectores productivos.

El sector lechero uruguayo controló históricamente en el entorno de 1 millón de hectáreas (de los 16 millones con que cuenta el país), la mitad en propiedad y la otra en arrendamiento. Esta cantidad del recurso tierra se vio disminuida por los fenómenos recientes de expansión de la forestación, los cultivos agrícolas de secano (fundamentalmente soya), explicado por la dinámica de esas cadenas agroindustriales nacionales y los procesos económicos nacionales e internacionales que hacen al contexto. También han incidido en forma significativa los procesos regionales en el marco de globalización de carácter mundial, la compra de campo por parte de extranjeros como forma de resguardar el capital, etc.

Todos estos fenómenos han presionado al sector lechero en el recurso que más competitividad le da a nivel internacional: la tierra. El sector no solo fue presionado en cuanto al precio de la tierra y el incremento de la renta sino que su situación se vio agravada por el incremento en el precio de los insumos, debido a la alta demanda de estos originada por la agricultura.

El objetivo de la investigación será determinar qué mecanismos utilizaron los actores del sector para amortiguar el impacto de los fenómenos antes descritos; cómo hizo para mantener una base de pequeños productores afincados a la tierra y partícipes del crecimiento del complejo agroindustrial exportador liderado por una cooperativa; hasta cuándo estas estrategias podrán mantenerse y cuáles podrían ser los elementos a tener en cuenta a efectos de la elaboración de nuevas acciones y mecanismos que le permita la sustentabilidad.

Se ha planteado en forma insistente y con un fuerte determinismo histórico que la pequeña producción tiende a desaparecer; que es un fenómeno más allá de las voluntades de los hombres, que dicho fenómeno acontece en los países desarrollados, utilizándose como ejemplo en forma frecuente la desaparición de productores de leche en los EE.UU. y en el resto del mundo. También se afirma que la producción de *commodities* implica necesariamente ser organizada a partir de grandes empresas con costos unitarios mínimos y que en esta dinámica la agricultura familiar pierde su razón de ser.

El estudio de caso de la lechería uruguaya permitirá aportar elementos a la reflexión respecto a la identificación de alternativas para enfrentar este proceso de desaparición de pequeña producción familiar y concentración de la tierra en pocas manos. Estas alternativas se refieren a las políticas sectoriales, a la relación con el Estado, a la organización del complejo agroindustrial, a la organización de los productores (gremios, grupos, etc.), su articulación horizontal y vertical, en cuanto a sistemas de información y actualización tecnológica, etc.

Una **primera hipótesis** es que en este último periodo se ha desarrollado fundamentalmente un traspaso de activos entre sectores empresariales. Hay una afectación muy fuerte entre estos sectores, a diferencia de lo que aconteció entre la mitad de los 50 y la década de los 90, cuando hubo un desplazamiento muy fuerte de la agricultura familiar y de los pequeños productores. Ello se constata claramente con los análisis de los censos agropecuarios de 1961, 1966, 1970, 1980, 1990 y 2000. No significa que dicho proceso no este ocurriendo ahora, sino que hay una diferencia muy importante: en aquel periodo la concentración de la tierra fue principalmente por desplazamiento de la agricultura familiar. Y si bien hoy existe un desplazamiento de la agricultura familiar, lo que se percibe, de manera pronunciada es una transferencia entre sectores empresariales.

Una **segunda hipótesis** radica en que el debate sobre políticas diferenciales para la agricultura familiar habría dado sus frutos, ya que actualmente se han implementado medidas que apuntan a dar un tratamiento especial a dichos sectores, incrementado su capacidad de resistencia frente a las crisis, vía subsidios y créditos (para la compra de tierras). Dichas medidas aparecen fortaleciendo la competitividad del sector familiar. Dados los ciclos permanentes de crecimiento y depresión del sistema, en circunstancias de estos últimos se visualiza una extrema competencia intrasectorial, ya que la cuenca lechera se encuentra en un espacio geográfico determinado y relativamente concentrada, lo que implica que en los momentos de crisis de la lechería las empresas lecheras grandes incrementan su capacidad de captar recursos en desmedro de los agricultores lecheros familiares. Las políticas diferenciales destinadas a los sectores más vulnerables estarían contribuyendo a mitigar dicho fenómeno. Por su parte, el rol de los gremios lecheros, en cuanto a su gran capacidad de militancia y transparencia, ha logrado una alta penetración e influencia en cuanto a la determinación de políticas para el sector.

Una **tercera hipótesis** es la altísima capacidad de los productores lecheros para tejer redes de apoyo vinculadas a emprendimientos asociativos de variada naturaleza. Es aquí donde se destaca la innovación en aspectos organizativos a efectos de ganar competitividad a partir de acciones colectivas, como campos de explotación común para la cría de reemplazos de razas lecheras, campos para la producción de granos para la suplementación de los ganados en producción, grupos de productores que comparten la asistencia técnica, grupos de maquinaria agrícola con propiedad colectiva, instituciones cooperativas que prestan servicios de maquinaria, servicios de compra de insumos en común, etc.

### c. Metodología

En una primera instancia se analizará información que permita comprender lo ocurrido con la estructura de la tierra en los últimos 40-50 años, básicamente en lo que se refiere a la frontera agrícola, número de productores, tamaño y tenencia, precios de la tierra, etc.

En una segunda instancia, se analizarán en mayor detalle los fuertes cambios ocurridos durante la actual década, explicando los factores que han incidido tan fuertemente en la demanda por tierra y por ende en los precios, instalando en el sector una desconocida competencia entre rubros.

Una vez comprendida la dinámica de la tierra en el país y enmarcado el problema, se realizará un análisis particular del sector de la lechería, en lo que tiene que ver con la

caracterización de la producción y los productores; también en un periodo importante de años. Esta información permitirá validar o descartar la primera hipótesis de la investigación, respecto a que el sector lechero habría encontrado mecanismos para detener, o al menos reducir, la reducción de los pequeños productores en los años más recientes.

Finalmente, se realizará un análisis de las diferentes estrategias implementadas por el sector lechero para mantener el control sobre sus tierras, intentando su evaluación e impacto alcanzado, con el objeto de confirmar o descartar la segunda y tercera hipótesis de la investigación.



## B. El mercado de tierras en el Uruguay en una visión de largo plazo

El Uruguay alcanza su frontera agrícola muy tempranamente en su historia, como consecuencia de un territorio muy pequeño (16 millones de hectáreas) y la inexistencia de accidentes geográficos que dificultaron o hicieron más difícil la expansión.

En la medida que el campo se va poblando, y se desarrollan las actividades más intensivas, aumenta el número de establecimientos, fenómeno que se verifica hasta mediados del siglo XX.<sup>1</sup> A partir de allí y hasta prácticamente fines de siglo, comienza un fuerte proceso de concentración y exclusión de los pequeños productores familiares y comienza a vaciarse el campo uruguayo.

En este capítulo se analizará información de este segundo fenómeno, utilizando para ello la información de los censos generales agropecuarios de 1961, 1966, 1970, 1980, 1990 y 2000.

### a. Características básicas del agro uruguayo

Como ya fue adelantado, el Uruguay rural se fue despoblando durante los últimos 40 años del siglo XX. Como se nota claramente en el Cuadro 1, entre 1961 y el 2000, el número total de explotaciones cae un 34%, la población agrícola un 51% y la población trabajadora un 25%. La población cae más que el número de predios, con lo que hay menos trabajadores por explotación.

La información disponible parece mostrar que esta tendencia se habría detenido ya que el último censo del 2000 muestra una leve recuperación en el número de establecimientos, aunque es probable que ello se explique por una mejor cobertura del censo, ya que en el 2000 relevó más superficie (4% más) que en el censo inmediato anterior y la superficie agropecuaria no se habría expandido.

**Cuadro 1. Características agropecuarias básicas, por año de censo.**

Concepto	Año de Censo					
	1961	1966	1970	1980	1990	2000
Total de Explotaciones	86.928	79.193	77.163	68.362	54.816	57.131
Superficie total (ha)	16.988.408	16.833.556	16.517.730	16.024.656	15.803.763	16.419.683
Población agrícola	389.850	327.821	318.166	264.216	213.367	189.838
Población trabajadora	210.740	191.564	181.206	159.446	140.430	157.009
Hectáreas por explotación	195	209	214	234	288	287
Residentes por explotación	4,48	4,14	4,12	3,86	3,89	3,32
Hectáreas por persona	44	51	52	61	74	86
Trabajadores por explotación	2,42	2,42	2,35	2,33	2,56	2,75
Hectáreas por trabajador	81	88	91	101	113	105

*Fuente: Censo Agropecuario del 2000. DiEA-MGAP*

<sup>1</sup> El censo general agropecuario de 1937 relevó un total de 73.414 predios, cifra menor a la registrada en el censo de 1961 (89.628). En aquella época los censos agropecuarios no se realizaban en forma periódica ni eran totalmente comparables ya que muchas veces eran censos parciales (ganaderos o de agricultores). De cualquier manera, la información disponible permite afirmar que hasta mediados del siglo XX aumentó el número de productores agropecuarios y que, a partir de entonces, comienzan a decrecer.

b. Estructura de tamaño de las explotaciones agropecuarias

Para el último Censo General Agropecuario (2000) la estructura de tamaño de los establecimientos muestra que el 63.1% de estos tiene menos de 100 hectáreas y ocupa apenas el 5,6% de la superficie explotada. En el censo de 1961, el número total de establecimientos menores a 100 hectáreas era un 74,8% del total (con un número mucho mayor de empresas) y ocupaban el 8.8% de la superficie. Dicho de otra forma, en 1961 había 65.034 establecimientos con menos de 100 hectáreas, mientras que en el 2000 el censo apenas registró 36.045 establecimientos, verificándose la desaparición de casi 30 mil (ver cuadros 2 y 3). En los anexos se presenta la información detallada para los demás censos disponibles: 1970, 1980 y 1990.

En los estratos superiores, solamente se verifican reducciones de magnitud en el número total de establecimientos en el estrato de 100 a 200 hectáreas que caen un 13,6% en el periodo; el resto muestra un comportamiento un poco más errático, en algunos casos crecen y en otros decrecen, pero siempre en magnitudes poco importantes si tenemos en cuenta que abarca un periodo de 40 años, en lo cuales ha ocurrido un cambio productivo y tecnológico de magnitud considerable.

**Cuadro 2**

**Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.**

Tamaño explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
1 a 4. ....	6.260	11,0%	16.516	0,1%
5 a 9. ....	7.086	12,4%	47.611	0,3%
10 a 19. ....	7.118	12,5%	97.841	0,6%
20 a 49. ....	8.934	15,6%	285.254	1,7%
50 a 99. ....	6.647	11,6%	472.928	2,9%
100 a 199. ....	6.382	11,2%	910.286	5,5%
200 a 499. ....	6.783	11,9%	2.162.836	13,2%
500 a 999. ....	3.887	6,8%	2.725.637	16,6%
1000 a 2499. ....	2.912	5,1%	4.441.627	27,1%
2500 a 4999. ....	838	1,5%	2.837.134	17,3%
5000 a 9999. ....	228	0,4%	1.504.482	9,2%
10000 y más. ....	56	0,1%	917.531	5,6%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>57.131</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.419.683</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 2000. DiEA-MGAP*

### Cuadro 3

Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.

Tamaño explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
1 a 4. ....	12.769	14,7%	33.846	0,2%
5 a 9. ....	13.028	15,0%	88.552	0,5%
10 a 19. ....	14.032	16,1%	197.048	1,2%
20 a 49. ....	15.715	18,1%	495.487	2,9%
50 a 99. ....	9.490	10,9%	674.365	4,0%
100 a 199. ....	7.387	8,5%	1.041.988	6,1%
200 a 499. ....	6.986	8,0%	2.174.181	12,8%
500 a 999. ....	3.712	4,3%	2.608.955	15,4%
1000 a 2499. ....	2.587	3,0%	3.994.195	23,5%
2500 a 4999. ....	891	1,0%	3.042.707	17,9%
5000 a 9999. ....	280	0,3%	1.857.018	10,9%
10000 y más. ....	51	0,1%	780.066	4,6%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>86.928</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.988.408</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1961. DiEA-MGAP*

#### c. Régimen de tenencia de la tierra

La información disponible no permite tomar conclusiones comparativas con años anteriores, porque hubo un cambio en las categorías consideradas para relevar la información en el año 2000, que no las hace comparables en su totalidad. En los cuadros 4 y 5 se presenta la información para el año 2000 y 1961, mientras que en los anexos se presenta la información para los censos intermedios.

La información disponible muestra que casi el 70% de la superficie explotada en el año 2000 se hacía bajo la forma de propiedad. Si consideramos el arrendamiento como una relación con la tierra que determina una relativa estabilidad (al menos mientras esté vigente el contrato), la superficie explotada bajo contratos jurídicos estables alcanza al 92,8% del total. Importa destacar, que los arrendamientos son acuerdos de partes, y si bien dan estabilidad mientras dura el contrato, estos nunca son de largo plazo, por lo que no dan garantía al productor para mantenerse en la actividad.

#### Cuadro 4

##### Superficie total explotada según régimen de tenencia de la tierra

Régimen de tenencia	Superficie explotada	
	Hectáreas	Porcentaje
Propiedad. ....	11.384.688	69,3%
Arrendamiento. ....	3.854.882	23,5%
Pastoreo. ....	384.730	2,3%
Aparcería. ....	153.306	0,9%
Ocupante. ....	369.104	2,2%
Otras formas. ....	272.973	1,7%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>16.419.683</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 2000. DiEA-MGAP*

#### Cuadro 5

##### Superficie total explotada según régimen de tenencia de la tierra

Régimen de tenencia	Superficie explotada	
	Hectáreas	Porcentaje
Propiedad. ....	7.563.852	44,5%
Arrendamiento. ....	4.672.166	27,5%
Pastoreo. ....		0,0%
Aparcería. ....	220.163	1,3%
Ocupante. ....	152.124	0,9%
Otras formas. ....	4.380.103	25,8%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>16.988.408</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1961. DiEA-MGAP*

Nota: En censos anteriores al del año 2000, existía la categoría de propietarios/arrendatarios y arrendatarios/propietarios, que correspondían a establecimientos mixtos con diferente relación entre las formas.

#### d. Explotaciones según principal fuente de ingresos

En el Censo General Agropecuario del 2000, se clasificó a los productores según su declaración de ingreso principal en las siguientes categorías: lechería, granja, ganadería, agricultura y forestación.

Como era de esperar, la mayor parte de los predios (57%) tiene por destino principal la ganadería de carne y lana, seguida por la granja (18%) y luego la lechería con un 10,5% del total. Llama la atención la existencia de 5 mil establecimientos agropecuarios (9% del total) que declaran que no son establecimientos comerciales, cifra que seguramente coincide con minifundios ubicados en los ejidos de los centros urbanos.

## Cuadro 6

Número de explotaciones por principal fuente de ingreso, según departamento.

Departamento	Lechería	Ganadería	Granja	Agricultura	Forestación	Otras 1/	No comerc.2/	Total
Artigas	89	1.340	326	265	13	16	103	2.152
Canelones	575	3.016	5.184	107	244	275	1.305	10.706
Cerro Largo	154	2.649	207	135	41	37	237	3.460
Colonia	1.112	1.614	409	178	32	106	267	3.718
Durazno	87	1.933	68	13	58	28	177	2.364
Flores	149	658	31	13	15	12	22	900
Florida	672	1.833	171	14	45	41	274	3.050
Lavalleja	100	3.080	181	46	119	51	311	3.888
Maldonado	85	1.644	125	2	72	53	81	2.062
Montevideo	7	26	1.090	7	27	42	168	1.367
Paysandú	245	1.419	278	98	51	46	265	2.402
Río Negro	208	786	108	95	35	52	77	1.361
Rivera	126	2.071	185	56	70	24	524	3.056
Rocha	154	2.111	205	68	63	25	83	2.709
Salto	76	1.688	702	24	17	17	190	2.714
San José	1.658	900	536	57	41	73	399	3.664
Soriano	382	1.316	185	179	25	59	51	2.197
Tacuarembó	96	2.512	191	33	38	16	441	3.327
Artigas	62	1.745	67	92	9	14	45	2.034
<b>Total</b>	<b>6.037</b>	<b>32.341</b>	<b>10.249</b>	<b>1.482</b>	<b>1.015</b>	<b>987</b>	<b>5.020</b>	<b>57.131</b>

Fuente: Censo Agropecuario del 2000. DIEA-MGAP

1/ Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

2/ Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente a autor

La lechería, objeto principal de nuestra investigación, se concentra en los departamentos del sur del país, lo que se ha dado en llamar la “cuenca lechera tradicional”. En el Cuadro 7, se muestran los diferentes departamentos ordenados según el porcentaje de predios lecheros en el total de cada departamento, marcándose aquellos que tienen una incidencia mayor que el promedio del país.

El departamento de Canelones, si bien aporta unos 575 productores lecheros, la gran cantidad de minifundios granjeros reduce la importancia relativa de la lechería en esa región.

## Cuadro 7

### Porcentaje de predios lecheros sobre el total de explotaciones de cada departamento

Departamento	Lechería	Porcentaje
San José	1.658	45%
Colonia	1.112	30%
Florida	672	22%
Soriano	382	17%
Flores	149	17%
Rio Negro	208	15%
Paysandú	245	10%
Rocha	154	6%
Canelones	575	5%
Rivera	126	4%
Maldonado	85	4%
Cerro Largo	154	4%
Durazno	87	4%
Artigas	89	4%
Lavalleja	100	3%
Salto	76	3%
Tacuarembó	96	3%
Treinta y tres	62	3%
Montevideo	7	1%
Total	6.030	11%

Departamentos  
Lecheros

Fuente: Censo Agropecuario del 2000. DiEA-MGAP

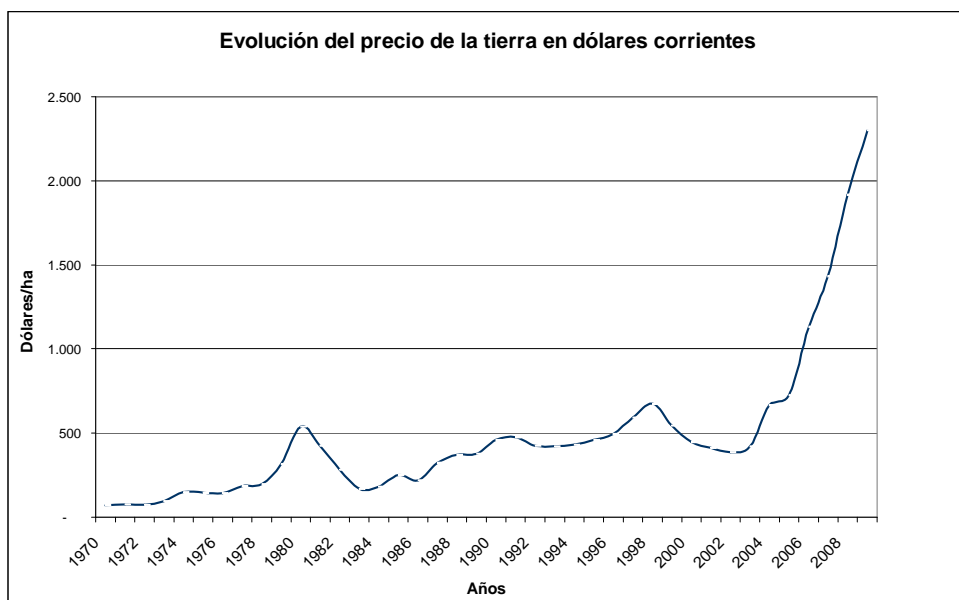
En departamentos fuertemente lecheros, como es el caso de San José y Colonia, con 45% o 30% de los productores dedicados a la lechería, parece entendible la existencia de una fuerte competencia intrasectorial sobre el recurso tierra.

#### e. Evolución histórica del precio de la tierra

La información histórica disponible sobre transacciones de establecimientos agropecuarios proviene de dos fuentes. Por un lado está la información del Instituto Nacional de Colonización, que releva las compraventas de establecimientos de más de 1.000 hectáreas, ya que la Ley de Colonización obliga a los privados a ofrecer en primera instancia la venta al instituto, que puede o no adquirirlo. En general, por falta de disponibilidad financiera, el instituto rara vez hizo la opción de compra, pero la gestión sirvió para generar una base de datos. De esta forma existe información de hectáreas comercializadas, precios y superficies promedio de establecimiento entre 1970 y 1999, pero exclusivamente para predios mayores de 1.000 hectáreas. Posteriormente, la Dirección de Estadísticas Agropecuarias relevó desde el año 2000 información de la totalidad de las transacciones agropecuarias. (La información se muestra en el anexo).

En el gráfico 1, se presenta la información de los precios promedio de venta de la hectárea promedio de tierra en el Uruguay a precios corrientes (dólares americanos), construida empalmando ambas series. Se puede observar un crecimiento muy importante a partir del año 2002, el que será analizado en detalle más adelante cuando se haga referencia a la evolución reciente.

**Cuadro 8**



Fuente: Elaborado sobre la base del Instituto Nacional de Colonización y Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias.

### **C. La evolución reciente del mercado de tierras**

Durante la década del 2000, se verificaron una serie de condicionantes que contribuyeron a generar un inusual dinamismo al sector agropecuario, lo que tuvo una directa incidencia en las variables relacionadas con la tierra, básicamente sobre la presión de las ventas y sobre los precios.

Se centrará el análisis de la evolución reciente, en lo ocurrido desde el 1° de enero del 2000 hasta la fecha, periodo para el cual se dispuso de una muy valiosa información relevada por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). Esta oficina logró sistematizar la totalidad de las ventas y los arrendamientos rurales de predios mayores de 10 hectáreas, que releva la Dirección General de Registros (DGR) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Se depuró la base de datos para eliminar predios residenciales, costeros o que tienen fines no agropecuarios, a efectos de que estos no distorsionen los resultados.

#### **a. Características del periodo considerado (2000-2009)**

Previamente al análisis de la evolución reciente de las principales variables sobre la tierra, resulta necesario detallar algunos hechos que se verificaron en el correr de los últimos 10 años y que contribuyen a explicar el comportamiento.

##### **i. Crisis del sector agropecuario**

Durante la década del 90 y hasta el año 2002, el sector agropecuario debió enfrentar un marco externo e interno particularmente desfavorable.

Durante los noventa –coincidiendo con la concreción del MERCOSUR– se profundiza en el Uruguay el proceso de apertura comercial que se había iniciado sobre mediados los setenta. Se reducen significativamente los aranceles y otras barreras no arancelarias, que pasaron de un arancel promedio de 27,7% en 1990 a 12,8% en 1998.

También se produce durante los primeros años de la década del 90 una fuerte apreciación de la moneda nacional frente al dólar, como consecuencia de una serie de factores que contribuyeron en ese sentido: utilización del dólar como ancla para reducir la inflación, apreciación de la moneda de los principales socios comerciales (Brasil y Argentina), entrada de capitales externos, endeudamiento mediante emisión de bonos de deuda, etc.

En lo externo, los precios de los mercados internacionales para las *commodities* estuvieron muy deprimidos durante ese periodo, como consecuencia de los escasos avances realizados a nivel de la Organización Mundial del Comercio (GATT-OMC) y el mantenimiento de los subsidios por parte de muchos países exportadores agrícolas. Las principales *commodities* que el Uruguay exporta –cereales, oleaginosos, arroz, carne y lana– fueron particularmente afectados con bajos precios y problemas de acceso a mercados. El sector agropecuario es fuertemente exportador y, por lo tanto, muy dependiente de los mercados externos; por ello, sufrió de esta manera una continua



reducción de sus ingresos reales, ya que los precios recibidos eran bajos en dólares y el peso uruguayo se fortalecía.

En el año 2001, se produce en toda la región la reaparición de la fiebre aftosa lo que tiene consecuencias muy graves para el sector ganadero vacuno, que pierde gran parte de los mercados que había venido ganando en los años anteriores como consecuencia de la mejora continua en el estatus sanitario, en lo que tenía que ver con esa enfermedad. El Uruguay había logrado primero la categoría de país libre de fiebre aftosa con vacunación, luego de libre sin vacunación, y en el 2001 pierde ambas condiciones.

Esta situación, que fue muy extendida en el tiempo, fue generando un nivel de endeudamiento muy importante en el sector agropecuario, que llegó en conjunto a deberle al sistema financiero más del 100% de su Producto Bruto Interno, alcanzando niveles en muchos sectores que hacían que las deudas fueran impagables.

El gobierno de la época fue relativamente sensible a esta situación de crisis del sector y fue ensayando medidas para mitigarla. Se redujeron, eliminaron o se diferieron impuestos (Impuesto al Patrimonio, a la Renta, aportes patronales a la seguridad social), se propusieron sucesivas refinanciaciones de deuda (no por ley sino por decisiones administrativas), pero hasta mediados del año 2002, la situación del sector era crítica y ninguna medida parecía adecuada para reducir los niveles de endeudamiento.

## ii. Crisis financiera y bancaria

Sobre mediados el año 2002, se produce en el Uruguay una crisis financiera y bancaria muy importante, que se comienza a gestar desde Argentina, cuando se abandona en ese país la Ley de Convertibilidad (diciembre del 2001), se establece el “corralito” en los bancos (los ahorristas no pueden retirar sus depósitos), se pesifican los depósitos y las deudas que estaban en dólares, etc. En Uruguay, como contagio de lo que ocurría en la Argentina, los bancos comienzan a sufrir una corrida muy importante de los depósitos que son atendidos con reservas y con endeudamiento especial obtenido en los EE.UU., pero la situación se hace insostenible cuando dos bancos privados importantes son intervenidos primero y quiebran después.

En consecuencia, el país se queda sin reservas, se produce en junio del 2002 una fuerte devaluación (el dólar pasa de 14 a 27 pesos), se interrumpe la cadena de pagos, se incrementa el desempleo al 19%, cae fuertemente el producto, etc.

Las empresas agropecuarias vinculadas fuertemente con el mercado externo y que no estuvieran con endeudamiento “impagable”, pasan a enfrentar, a partir de mediados del 2002, una situación un poco más favorable que antes, ya que la devaluación les mejora sustancialmente los ingresos reales. En la otra punta, las empresas menos vinculadas con el mercado externo, las dependientes exclusivamente del mercado interno y endeudadas en dólares, debieron enfrentar un panorama muy complejo, ya que muchas de ellas se tornaron inviables.

### iii. El boom agrícola y la incursión de los productores argentinos

En el año 2000 la agricultura de secano, tradicional, ocupaba 373 mil hectáreas; en el año agrícola 2008-2009, la cifra llega a un millón cuatrocientas mil. Esta expansión ocurre esencialmente en dos cultivos, trigo y soya; el primero pasa de 128 a 544 mil hectáreas, y la soya de 12 a 577 mil. Esta fuerte expansión, que comienza a partir del año 2002, es consecuencia de la conjunción de una serie de factores favorables para la actividad:

- *La mejora en el tipo de cambio.* La devaluación del peso uruguayo ocurrida en junio del 2002 determina que el negocio agrícola comience a tornarse fuertemente competitivo y se ve como una oportunidad para los productores.
- *Financiamiento y coberturas.* En el 2002-2003 el financiamiento bancario tradicional desaparece para el sector, pero los diferentes agentes logran diseñar modelos de financiamiento de proveedores, cubiertos con ventas a futuro, seguros de cosecha y contratos de entrega, que logran inyectar liquidez al sector agropecuario para la producción de granos. Este financiamiento no aparece para otros rubros, lo que da ventajas relativas a la agricultura frente a otros sectores.
- *El desembarco de los agricultores argentinos.* Alentados por una situación tributaria más favorable (Argentina implementa durante la década de los 2000 detracciones a las exportaciones), menores precios de la tierra y una holgada situación financiera derivada de la “pesificación” de sus deudas, comienzan a desembarcar inversores argentinos en el sector agropecuario uruguayo, incorporando su modelo productivo.
- *Nuevo sistema de organización del negocio agrícola.* Fue incorporado por los empresarios argentinos y rápidamente adoptado por los uruguayos. Se trata de un modelo desarrollado por firmas grandes, que en realidad combinan el esfuerzo de un conjunto de empresas pequeñas y medianas de diverso tipo. Arriendan la tierra, contratan los servicios de maquinaria, contratan los fletes, el almacenaje, la comercialización, etc. Su gran valor agregado es la capacidad de gestión, de organización, de logística, su inteligencia de mercados, sus estrategias de cobertura de riesgos comerciales y climáticos, su organización financiera. Esto les permite ser muy competitivos, arriesgar poco y crecer, ofreciendo rentas a los propietarios de tierras muy superiores a lo que consiguen las explotaciones ganaderas o lecheras.
- *El cambio técnico.* El gran cambio técnico en la agricultura se logra tras la adopción masiva de la siembra directa, el uso de “glifosato”, que es un herbicida total que no permanece en el suelo, la aparición de transgénicos resistentes al mismo (soya, básicamente), materiales de alto potencial de rendimiento y maquinarias y equipos más modernos.

#### iv. La consolidación del modelo forestal

Sobre fines de la década de los 80, se dicta la ley de Promoción Forestal (N° 15.939 del 28/12/88), la cual establece beneficios fiscales para la plantación de montes de rendimiento (se exonera a los bosques de todo tributo nacional sobre inmuebles, los vigentes y los que se vayan a crear, se exonera de la Contribución Inmobiliaria rural, del Impuesto al Patrimonio, se establecen líneas de crédito promocionales, etc.). Luego, a través de la Ley 16.002 del 25/11/88 y su decreto reglamentario N° 931/88 del 30/12/88, se otorga un subsidio directo para la plantación de montes, que alcanza al 30% del valor ficto de plantación, siempre que el bosque se implante sobre los suelos de “aptitud forestal”.

A partir de 1990, comienza a desarrollarse el sector forestal; primero en forma lenta y luego a tasas crecientes, para llegar al año 2008 con aproximadamente un millón de hectáreas plantadas, de las cuales 750 son para explotación industrial y el resto para abrigo y protección del ganado. En forma paralela, se desarrolla y mejora un paquete tecnológico moderno y eficiente de la mano de la investigación pública y privada.

A principios de los 2000, el país ya cuenta con una masa de bosques muy importante que hacen posible la realización de inversiones en industrias. El desarrollo de la industria de la madera (carpintería de obra, hojas, tablas, enchapados, etc.) experimenta una notable expansión desde el 2006, con la instalación de dos importantes empresas transnacionales (Urupanel y Weyerhaeuser). A ese desarrollo industrial, se agrega el dinamismo de la industria de la celulosa desde fines del 2007, cuando se pone en funcionamiento la planta de celulosa de Botnia.

La industria de la madera tiene como característica una muy fuerte integración vertical, ya que la industria requiere de un cierto aseguramiento de la materia prima. Por este motivo, muchas empresas plantaron sus propios montes o adquirieron los que se fueron plantando desde el comienzo de la aplicación de la ley forestal. El 64% de los bosques son propiedad de empresas que tienen más de 1.000 hectáreas forestadas.

En los últimos años, en forma paralela a las inversiones industriales se producen cambios relevantes en la propiedad de los montes. La mayor parte de los pequeños y medianos inversores de los años 90 vendieron sus montes a las empresas transnacionales, alentados por la fuerte competencia de la demanda, pero también como consecuencia de la crisis y el endeudamiento en que los encontró.

El desarrollo de este sector se explica entonces, en gran medida, por la existencia de políticas públicas activas explícitas. Estas tuvieron efectos directos sobre la demanda de tierra y sobre sus precios, durante los últimos años. Si bien las empresas forestales compran tierras básicamente de aptitud forestal, quienes venden luego presionan sobre otras calidades de tierra y finalmente también presionan los precios al alza.

La ley 17.453 del 28/2/2002, elimina los subsidios directos a las plantaciones a partir del 1° de enero del 2007, pero el desarrollo alcanzado y la existencia de fuertes empresas ya instaladas en el medio, prácticamente no afectaron el ritmo de las plantaciones ni la presión sobre el recurso tierra.

#### v. La tierra como refugio de los capitales

Históricamente el precio de la tierra en el Uruguay –y seguramente también en cualquier parte del mundo– ha mostrado un crecimiento constante en su valor, lo que lo hace muy atractivo como activo en el cual refugiar capitales. El carácter finito del recurso, el estar asociado a la producción de alimentos y también la seguridad jurídica que brinda el Uruguay, determinan que la tierra termine siendo un activo demandado por inversores nacionales y extranjeros, simplemente como forma de mantener el capital en activos seguros.

Esto ha sido un elemento más que ha jugado su rol para aumentar la demanda sobre el recurso tierra.

#### b. Evolución de las ventas de tierra 2000-2009

Los hechos descritos en el punto anterior tuvieron efectos muy importantes sobre las ventas del periodo 2000-2009. Resulta complejo determinar con exactitud cuál fue la importancia relativa de cada uno de ellos, aunque no existen dudas de que todas ellas contribuyeron en mayor o menor medida a promover los cambios en la titularidad de los establecimientos agropecuarios. En el siguiente cuadro se presenta, para cada uno de los años, el número total de operaciones y las superficies vendidas; la información incluye la totalidad de las compraventas, información que surge de la Dirección Nacional de Registros.

#### **Cuadro 9**

##### **Operaciones de compraventa de campos**

<b>Año</b>	<b>Número de operaciones</b>	<b>Superficie (ha)</b>	
		<b>Total</b>	<b>Promedio</b>
2000	1.517	308.007	203
2001	1.966	530.092	270
2002	1.598	365.210	229
2003	2.156	740.845	344
2004	2.746	757.684	276
2005	2.872	845.893	295
2006	3.245	858.745	265
2007	3.277	675.826	206
2008	2.959	683.353	231
2009/a	869	142.584	164
<b>Total</b>	<b>23.205</b>	<b>5.908.239</b>	<b>255</b>

Fuente: Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP)

**a** Incluye solamente el primer semestre del año 2009.

En el periodo considerado, se comercializaron casi 6 millones de hectáreas, lo que representa más de un tercio de la superficie del país (35,8%). Si bien durante todo el periodo las hectáreas comercializadas son muy significativas, los mayores valores se

observan a partir de 2003, lo que parecería indicar que la crisis económica y financiera del año 2002 habría sido uno de los desencadenantes de ese comportamiento.

Las operaciones de compraventa involucran unos 30 mil padrones, de los cuales 4.700 se vendieron más de una vez (85% dos veces y el resto tres o más). Estas ventas repetidas acumulan casi 1.35 millones de hectáreas; es decir que si se deducen las repeticiones, la superficie que cambió efectivamente de propietario durante el periodo se ubica entre los 4.6 millones de hectáreas; casi un 28% de la superficie agropecuaria total. De cualquier manera, a pesar de hacer este ajuste, el total de superficie comercializada es muy importante para un periodo de apenas ocho años y medio.

La mayor parte de las transacciones –más del 70%– se dio en superficies de entre 10 y 200 hectáreas, pero en términos de superficie y monto prevalecen las transacciones pertenecientes al tramo entre 501 y 1.000 hectáreas, donde se acumula el 23% del área vendida y más de 835 millones de dólares, casi un 22% del monto del total del periodo<sup>2</sup>.

### c. Evolución de los precios de la tierra

Los precios de la tierra mostraron en el periodo un crecimiento espectacular en dólares corrientes, que comienza a partir del 2003, aumentando en forma interrumpida hasta el primer semestre del año 2009 (último dato disponible).

## Cuadro 10

### Valores comercializados y precios de la tierra

Año	Valor Total (millones de US\$)	Promedio (US\$/ha)
2000	138	448
2001	219	413
2002	141	386
2003	311	420
2004	503	664
2005	613	725
2006	972	1.132
2007	968	1.432
2008	1.260	1.844
2009/a	328	2.300
<b>Total</b>	<b>5.453</b>	<b>923</b>

Fuente: Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP)

**a** Incluye solamente el primer semestre del año 2009.

Este comportamiento es seguramente explicado por los mismos elementos que contribuyeron a fortalecer la demanda y que fueron descritos en los puntos anteriores.

<sup>2</sup> “Tierras de Uso Agropecuario: Ventas y Arrendamientos, Periodo 2000-2007. Serie Trabajos Especiales N° 262, agosto de 2008. Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA)-Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP)

En el año 2008, se produce en el mundo una crisis financiera y económica muy importante que tiene sus efectos también sobre el precio de la tierra. La información disponible hasta la fecha, muestra una lentitud en el ritmo de las transacciones, aunque aún no se notan reducciones en los precios. Se estima que para el corto plazo el precio de la tierra debería caer, aunque mientras sigan vigentes las condiciones que han contribuido a mejorar la demanda por tierra, los valores se mantendrán altos en comparación con los niveles históricos.

#### d. Evolución de los arrendamientos

En el periodo considerado se registraron contratos por un total de 5.45 millones de hectáreas, superficie que corresponde al 33% del total del país.

**Cuadro 11**

<b>Año</b>	<b>Número de contratos</b>	<b>Superficie arrendada (ha)</b>	<b>Superficie promedio</b>
<b>2000</b>	1.131	415.248	367
<b>2001</b>	1.166	406.915	349
<b>2002</b>	1.287	475.799	370
<b>2003</b>	1.440	561.191	390
<b>2004</b>	1.577	574.147	364
<b>2005</b>	1.423	536.462	377
<b>2006</b>	1.547	540.431	349
<b>2007</b>	2.222	826.432	372
<b>2008</b>	2.820	1.113.708	395
<b>TOTAL</b>	<b>14.613</b>	<b>5.450.333</b>	<b>373</b>

Fuente: Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP)

Resulta claro que la fuerte presión sobre el recurso durante el periodo no solamente impactó en las ventas sino también en los arrendamientos.

Las superficies arrendadas crecen continuamente durante el periodo, especialmente en los últimos dos años, seguramente como consecuencia de la consolidación del desarrollo agrícola y como consecuencia de los altos precios de los campos que desestimularon las compras.

#### e. Evolución de los precios de los arrendamientos

Durante el periodo de referencia, se produce un importante y continuo aumento de los valores de arrendamiento. Sin duda, los elementos que jugaron para explicar este comportamiento fueron los mismos que contribuyeron a aumentar los precios de los campos.

**Cuadro 12****Monto total de arrendamientos y precio promedio**

<b>Año</b>	<b>Precio Pagado</b>	
	<b>Total (US\$)</b>	<b>Promedio (US\$/ha/año)</b>
<b>2000</b>	11.724.162	28
<b>2001</b>	10.770.183	26
<b>2002</b>	11.204.358	24
<b>2003</b>	16.296.648	29
<b>2004</b>	21.198.680	37
<b>2005</b>	20.163.128	38
<b>2006</b>	25.508.847	47
<b>2007</b>	49.903.924	60
<b>2008</b>	137.867.000	124
<b>TOTAL</b>	<b>304.636.930</b>	<b>56</b>

Fuente: Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP)

Los precios pagados en el año 2008 por concepto de arrendamiento son casi 5 veces más altos que los que se pagaban al inicio de la década del 2000. Importa destacar que más allá de la existencia de un incremento sustancial en los arrendamientos, las cifras que se presentan están influidas por aspectos vinculados con la calidad de los recursos arrendados y la fuerte incidencia de la agricultura en la determinación de las rentas, para los últimos años de la serie. Al principio de la década, la mayor parte de la tierra arrendada era para la producción ganadera, en la medida que se avanza en los años 2000, las tierras destinadas a la agricultura van adquiriendo mayor importancia relativa, lo que explica los mayores valores, aunque la ganadería, al ser una actividad extensiva que usa mucha tierra, sigue siendo la principal demandante (52% del total).

**Cuadro 13****Contratos, hectáreas y precios pagados por arrendamiento de tierra en el año 2007, según uso previsto del suelo**

<b>Destino</b>	<b>Nº Contratos</b>	<b>Hectáreas</b>	<b>Precio (US\$/ha)</b>
<b>Ganadería</b>	1.069	432.339	34
<b>Agricultura de secano</b>	211	105.979	137
<b>Arroz</b>	65	29.340	106
<b>Lechería</b>	126	15.703	65
<b>Forestación</b>	11	2.407	85
<b>Agrícola/ganadero</b>	472	127.881	75
<b>Otros</b>	268	112.783	60

Fuente: Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP)

Existe una variabilidad muy importante en los precios de los arrendamientos de los campos, dependiendo del rubro al cual se va a destinar, la ubicación, la calidad del recurso, etc. Si bien todos estos elementos influyen, el determinante parece ser el

destino o el uso previsto de la actividad, lo cual está fuertemente dependiente de los márgenes esperados.

Los mayores valores de arrendamiento se dieron por los establecimientos que se pensaba destinar para la producción agrícola. Estos, en general, pagan cuatro veces más que los que se destinan a la producción ganadera y casi el doble de los que se destinan a la producción lechera. Por otra parte, ya las rentas no agrícolas están incrementadas como consecuencia de los elevados precios que paga la agricultura, ya que para mantener los campos arrendados o competir por ellos han debido incrementar los valores que están dispuestos a pagar.

Durante este periodo la agricultura fue la actividad que tuvo los mayores márgenes, máxime teniendo en cuenta que con la tecnología y las variedades actuales, los agricultores pueden realizar más de un cultivo por año (dos cultivos en un año o tres cultivos cada dos años).

Interesa recordar que a los márgenes fuertemente positivos de la actividad se suma el incremento de la demanda derivado de la aparición de agricultores argentinos que vinieron al Uruguay para aprovechar una situación tributaria más favorable que la de su país de origen.

#### **Cuadro 14**

##### **Ingreso, costo y margen bruto de dólares, según actividad productiva**

		Ganadería	Lechería	Trigo	Cebada	Maíz	Soja	Girasol	Arroz
2001/2002	Ingreso	35	219	125	89	386	n/d	280	680
2002/2003		38	173	276	252	428	n/d	231	1069
2004/2005		63	301	389	301	435	327	237	978
2005/2006		65	307	385	341	536	399	293	1209
2006/2007*		85	527	684	515	759	570	269	1434
2001/2002	Costo	28	195	249	223	305	n/d	191	789
2002/2003		22	143	210	187	248	n/d	160	765
2004/2005		26	162	258	238	342	232	215	929
2005/2006		30	185	276	256	371	274	238	943
2006/2007*		35	257	312	292	409	290	253	1094
2001/2002	Margen	7	24	-123	-134	81	n/d	89	-109
2002/2003		16	31	66	65	180	n/d	71	304
2004/2005		38	139	131	63	93	95	22	49
2005/2006		35	122	109	86	164	124	56	266
2006/2007*		50	270	372	224	350	280	16	340

Fuente: Anuario 2007, Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP).



Los contratos con plazos de entre uno y tres años acumulan casi el 60% de las tierras arrendadas en el 2007, y los mayores precios medios se registran en los contratos pactados a tres y cuatro años.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ídem 2

## D. El caso de la lechería

### a. Evolución del número de tambos y de la superficie explotada

A partir de mediados del siglo 20, comienza un proceso de fuerte ajuste en la lechería uruguaya que se traduce, entre otras cosas, en un proceso de concentración de la tierra y con la consiguiente desaparición de muchas unidades de producción pequeñas. Esta tendencia es similar a la ya analizada para el total de las estructuras agrarias y tiene sus explicaciones en los cambios producidos en la forma de producción, a la cual se hará referencia más adelante en este mismo documento.

En el Censo General Agropecuario de 1960, se relevaron más de 9.500 establecimientos destinados a la producción lechera, mientras que en los años más recientes, disponiéndose ahora de las declaraciones anuales juradas de DICOSE, habría poco más de 4.500 establecimientos que se dedican comercialmente a la producción lechera.

Este fuerte ajuste en el número total de establecimientos se explica, en gran medida, por la desaparición de las unidades de menor tamaño y por el crecimiento de las que “sobreviven”, ya que durante todo este proceso se observa un casi continuo crecimiento del tamaño de los tambos. En el año 1980 –primer año para el cual se dispone de información confiable sobre áreas dedicadas a la lechería–, la superficie promedio de los tambos era de 59 hectáreas, mientras que para los años más recientes, esa superficie es casi cuatro veces mayor (180 a 190 hectáreas).

#### **Cuadro 15**

##### **Evolución del número de tambos y la superficie explotada**

<b>Año</b>	<b>Nº Tambos</b>	<b>Superficie Total</b>	<b>Superficie Promedio</b>
1960	9.546		
1966	8.905		
1970	8.908		
1980	8.896	524	59
1990	8.259	784	95
2000	6.548	1.234	188
2001	5.100	1.000	196
2002	5.100	1.000	196
2003	4.900	980	200
2004	4.600	960	208
2005	4.628	891	192
2006	4.546	852	187
2007	4.625	874	189
2008	4.592	849	185

Fuente: Censos generales agropecuarios hasta el 2000, y a partir de esa fecha, DICOSE. MGAP

Nota: El censo revela más productores que DICOSE, ya que incluye a muchos pequeños productores que declaran como ganaderos, pero que en la realidad son lecheros. Estos venden leche cruda en los ejidos de las ciudades o hacen quesos artesanales.

Interesa destacar también que la lechería habría crecido en área hasta fines del siglo XX, proceso que se ha detenido e, incluso, ha estado cediendo terreno en los primeros años de esta década.

El aumento de los precios de la tierra, el incremento de la competencia con otros rubros, el avance de la agricultura y la forestación, explican esta reducción en la superficie explotada.

#### b. Tamaño de los establecimientos

De los 6.548 establecimientos con lechería relevados por el Censo General Agropecuario del año 2000, unos 6 mil declararon que la lechería era su actividad principal. De ese total, un 63% son productores que tienen menos de 50 “vacas masa” y explotan el 22% de la superficie total de los tambos, por lo que tienen una superficie media de 63 hectáreas. Estos productores de menor escala son los más vulnerables y son aquellos que en los años más recientes han ido perdiendo terreno, en especial el estrato de menor escala, que está compuesto por 793 productores que tiene menos de 10 vacas masa y una superficie media de 34 hectáreas.

#### **Cuadro 16**

**Explotaciones con vacunos de leche como principal fuente de ingreso, año 2000:  
Número de explotaciones, superficie total y promedio, según número de vacas  
masa**

Vacas masa (cabezas)	Número de explotaciones	Superficie total (ha)	Superficie promedio (ha)
Menos de 10	793	26.932	34
De 10 a 49	3.026	191.260	63
De 50 a 199	1.742	357.957	205
De 200 a 999	464	393.615	848
Más de 1000	12	40.052	3.338
<b>Total especializados</b>	<b>6.037</b>	<b>1.009.816</b>	<b>167</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>6.548</b>	<b>1.234.780</b>	<b>189</b>

Incluye la información de todas las explotaciones con vacunos de leche.

Fuente: Censo General Agropecuario 2000

Estos productores de menor escala son también los que muestran menor productividad, lo que se explica por la ocurrencia de mayores deseconomías de escala, sumada al uso de una menor tecnología. Es así, por ejemplo, que la totalidad de los productores obtiene en promedio 3 mil litros por vaca masa, mientras que los de menor escala obtienen entre 2.200 y 2.300 en promedio. Este indicador de productividad aumenta continuamente en la medida que los productores son más grandes.

**Cuadro 17**

**Explotaciones con vacunos de leche como principal fuente de ingresos en el año 2000: Animales lecheros, producción y productividad según número de vacas masa**

Vacas masa (cabezas)	Rodeo lechero (cabezas)	Vacas masa (cabezas)	Producción de leche (miles de litros)	Vaca ordeñe/ vaca masa (%)	Litros / vaca masa
Menos de 10	7.317	4.373	9.786	80,4	2.238
De 10 a 49	133.898	77.586	179.555	66,6	2.314
De 50 a 199	278.391	163.506	490.779	65,7	3.002
De 200 a 999	259.624	156.166	515.460	64,2	3.301
Más de 1000	30.943	17.878	63.001	63,2	3.524
<b>Total especializados</b>	<b>710.173</b>	<b>419.509</b>	<b>1.258.581</b>	<b>65,4</b>	<b>3.000</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>751.085</b>	<b>444.066</b>	<b>1.311.353</b>	<b>65,0</b>	<b>2.953</b>

Incluye la información de todas las explotaciones con vacunos de leche.

Fuente: Censo General Agropecuario 2000

Los productores de menos de 50 vacas masa, al obtener menor productividad, apenas explican el 15% de la producción total.

**Cuadro 18**

**Número de explotaciones con lechería comercial y producción de leche en el año censal, según volumen de producción**

Volumen de Producción en Litros	Explotaciones		Producción de leche	
	Número	Porcentaje	Litros	Porcentaje
Menos de 50.000	2.774	42,4	61.967.541	4,7
De 50.001 a 120.000 .	1.480	22,6	117.586.495	9,0
De 120.001a 250.000.	920	14,1	161.735.834	12,3
De 250.001 a 500.000	710	10,8	250.213.487	19,1
De 500.001 a 1.000.000	418	6,4	296.697.065	22,6
Más de 1.000.000	246	3,8	423.153.001	32,3
<b>Total</b>	<b>6.548</b>	<b>100,0</b>	<b>1.311.353.423</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Censo General Agropecuario 2000

### c. Tenencia de la tierra

Tradicionalmente, la lechería se ha caracterizado por tener una porción muy importante de la tierra dedicada a la actividad bajo sistemas de tenencia diferentes a la propiedad. Los datos de la Declaración Jurada de DICOSE del año 2008, muestran que para el caso de los establecimientos especializados en la producción lechera, solamente el 41% es en propiedad y el resto en otras formas de mayor o menor seguridad. El arrendamiento de la tierra es el sistema más común, superando incluso a la propiedad (ver Cuadro 19).

**Cuadro 19**

**Tenencias de la tierra de los establecimientos, según estrato de tamaño**

	Estrato de Tamaño						TOTAL
	Hasta 19	20 a 49	50 a 99	100 a 199	200 a 500	> 500	
<b>Propiedad</b>	53%	43%	40%	42%	40%	41%	<b>41%</b>
<b>Arrendamiento</b>	29%	45%	47%	47%	48%	44%	<b>46%</b>
<b>Pastoreo</b>	1%	0%	1%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
<b>Prop. de socios</b>	0%	0%	1%	1%	3%	9%	<b>5%</b>
<b>Medianería</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>0%</b>
<b>Otras</b>	17%	12%	11%	10%	9%	5%	<b>8%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaborado sobre la base de la Declaración Jurada de DICOSE 2008.

El régimen de propiedad es más común en los predios de menor tamaño, mientras que comienza a crecer fuertemente el régimen del arrendamiento en la medida que los establecimientos se hacen más grandes. Esto parece mostrar que la estrategia a crecer por parte de los productores ha sido sin inmovilizar capital en tierra y sí en animales, maquinaria, equipos, etc., lo que permite crecer con menos capital aunque con menores seguridades sobre el uso del recurso más importante (la tierra).

Esta gran dependencia de la tierra arrendada generó problemas en los últimos años, ya que como ha sido dicho en puntos anteriores, la demanda de otros rubros sobre el recurso fue muy fuerte, lo que generó incrementos sensibles en los precios.

### d. Producción y productividad

La lechería ha sido, en los últimos 30 años, uno de los rubros más dinámicos del agro uruguayo, lo que puede observarse en el aumento sostenido de la producción total.

Como ya ha sido dicho, la lechería no aumentó la superficie de producción en los últimos años, sino que, por el contrario, ha venido perdiendo terreno, especialmente en los años más recientes, por lo que el incremento en la producción se explica por mejoras sostenidas en la productividad de los recursos derivados de una mayor aplicación de tecnología.

**Cuadro 20****Producción total de leche y productividad por hectárea**

<b>Año</b>	<b>Producción Total (millones de litros)</b>	<b>Vacunos (miles)</b>	<b>Producción por hectárea (lt/ha)</b>
1960	750	567	
1966	720	554	
1970	741	584	
1980	791	669	1.510
1990	936	666	1.194
2000	1.311	720	1.062
2001	1.329	760	1.329
2002	1.301	763	1.301
2003	1.343	734	1.370
2004	1.494	708	1.556
2005	1.619	724	1.817
2006	1.620	728	1.901
2007	1.576	743	1.803
2008	1.739	779	2.048

Fuente: Censos generales agropecuarios hasta el 2000, y a partir de esa fecha, DICOSE.  
MGAP

## **E. Las estrategias implementadas por el sector lechero familiar**

Si bien se verifica una pérdida no menor en el uso de la tierra por parte de los productores lecheros, la pregunta que cabe hacerse es si esa reducción no hubiera sido mayor a la luz de los elementos que jugaron en contra de la lechería en el último periodo.

Es claro que el sector lechero intentó diversos mecanismos de defensa para mantener la competitividad del sector para estar en condiciones de enfrentar una fuerte y creciente competencia por la tierra, por lo que no existen dudas de que si estos esfuerzos no hubieran tenido éxito, la reducción constatada en la reducción de área habría sido mucho mayor aún.

En este capítulo se presentará un detalle de las diferentes estrategias implementadas por el sector lechero en su conjunto a efectos de mantener una adecuada competitividad del sector. Estas estrategias incluyen acciones a nivel del complejo industrial, de la tecnología, de la organización de los productores, medidas de política, etc.

### a. Evolución del modelo tecnológico

La tierra está en la base de competitividad del sector lechero; este recurso se vuelve más o menos restrictivo según la tecnología disponible. Por ello, la competencia por la tierra adquiere relevancia y se vuelve dura en la medida que la brecha tecnológica se va reduciendo. Una vez que los productores agotan la adopción de nuevas técnicas para mejorar la productividad y la competitividad, comienzan a pujar por la tierra disponible como última alternativa a seguir creciendo y reduciendo de esta forma los costos unitarios de producción.

El proceso de producción de leche en las unidades productivas (tambos) se determina a partir de la obtención de la leche propiamente dicha en las áreas donde se encuentran los animales adultos en ordeño y el proceso de producción de carne que implica la cría y recría de los reemplazos. Estos dos procesos tienen diferentes resultados en términos microeconómicos, lo que implica diferencias sustanciales a la hora de expresar su competitividad.

La lechería, en términos generales, ha optado por controlar el recurso tierra bajo la combinación de dos modalidades –propiedad y arrendamiento– del recurso en forma paritaria. De las 860 mil hectáreas que actualmente se destinan a la lechería, un 46% se explota bajo el régimen de propiedad; otro 46% bajo la forma de arrendamiento y el 8% restante bajo otras formas (pastoreo, medianería, aparcería, etc.) (ver Cuadro 19).

En el cuadro siguiente, se presentan los resultados de diferentes modelos productivos que muestran el proceso de intensificación que ha llevado la lechería en los últimos años.

## Cuadro 21

**CUADRO 1.** Valores representativos de los modelos de intensificación de la lechería uruguaya.

<b>MODELOS :</b>	Extensivo	Mejorado	Organizado	Controlado	Avanzado	Avanzado/SD
<b>ROTACIÓN</b>	no	no	si	si	si	si
<b>PRADERAS (%)</b>	9	50	60	60	60	60
<b>M. S. /HA</b>	muy baja	media	alta	máxima	máxima	máxima
<b>ENSILAJE</b>	muy bajo	bajo	medio	alto	alto	alto
<b>HENO</b>	muy bajo	alto	medio	muy bajo	muy bajo	muy bajo
<b>RACION (kg/vaca)</b>	660	420	650	1200	1800	1700
“ (kg/ha) *	230	250	450	1200	2000	1800
<b>DOTACION (vm/ha) *</b>	0.3	0.5	0.7	1.0	1.07	1.07
<b>LECHE (l/vm)</b>	2200	3800	4700	4800	6500	6700
“ (l/ha) *	760	2000	3200	4800	6900	7100
<b>PARICION (época)</b>	continuo	variable	otoño 50%	otoño 50 %	otoño 100%	otoño 100%
<b>SERVICIO</b>	toro	toro	toro / I.A.	I.A.	I.A.	I.A
<b>II P (meses)</b>	18	16	14	13	13	13
<b>ENTORE (edad)</b>	36	18-24	18-24	18	15-18	15-18

\* referida a la superficie lechera total (área de vaca masa mas área usada por reemplazos)

I.A.: Inseminación artificial

Fuente: Henry Durán, Alejandro LaManna. Inia La Estanzuela, Colonia, Uruguay

Se nota con claridad la existencia de un importante margen de crecimiento de la productividad en la medida que se intensifica la producción. Esto ha permitido que la competencia intrasectorial por tierra no haya sido mayor aún. El modelo más avanzado produce casi 10 veces más de leche por hectárea que el más intensivo; por ello, los productores, antes de crecer en superficie, intentan agotar las posibilidades de crecimiento intensificando el manejo y la producción de forraje.

### b. El desarrollo de un complejo agroindustrial fuertemente integrado y articulado, con una importante presencia del sistema cooperativo

El Uruguay ha logrado desarrollar una cadena fuertemente competitiva, sustentada, en primera instancia, por el desarrollo de una producción de materia prima (la leche), a muy bajo costo, sustentada en un modelo tecnológico con una fuerte dependencia de la tierra. En la medida que la producción de leche iba creciendo, se desarrollaba el complejo agroindustrial, que en una primera instancia destina la producción al mercado interno, para luego comenzar a exportar y consolidarse posteriormente como un fuerte exportador.

Hoy en día, la fase industrial produce lácteos básicos (*commodities*) para la exportación y productos más elaborados para cubrir la demanda interna, las importaciones son muy



limitadas. Aproximadamente, el 63% de la leche se destina al mercado externo y el resto, para el consumo interno. En lo que tiene que ver con este último, el 50% es leche fluida, el 25% quesos y el restante 25% tiene por destino la producción de manteca, yogur, leche en polvo, caseína y otros productos y subproductos lácteos.

La competitividad de esta cadena depende de las características de cada eslabón y de la articulación que se ha logrado entre cada uno de ellos. Al ser el producto primario (la leche) altamente perecible, la relación entre la fase primaria y el complejo agroindustrial es clave. Esto ha determinado la conformación de una característica muy particular a este sector que refiere a una fuerte tradición en cuanto a cooperación y organización en sistemas asociativos, que han permitido el desarrollo del sector y su consolidación como uno de los más integrados y referente obligado como modelo a seguir por otros sectores de la producción agropecuaria uruguaya. Este modelo de integración –que no es patrimonio del Uruguay– permite asegurar la disponibilidad de una materia prima altamente perecedera con una relativa estabilidad en el mediano plazo.

Bajo este modelo se desarrolló la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), que se transformó en la mayor empresa del sector, recibiendo el 60% de la remisión de leche y constituyéndose en la principal empresa privada del Uruguay. En sus inicios, CONAPROLE contó con una ley especial (Ley N° 9.526 del 14 de diciembre de 1935) que le dio el monopolio del abasto de leche de la población de la capital del país, con el objeto de asegurarle un cierto mercado para iniciar su desarrollo. Por ello, hasta el 2008 existió en el país un sistema de precios administrados para la leche que se destinaba al consumo líquido. En contrapartida, la cooperativa tenía la obligación de recibir la totalidad de la leche de los productores. Esta ley tenía por objeto promover el desarrollo de la lechería para asegurar el abastecimiento del mercado interno, lo que se logra ya hacia inicios de la década de los años 80.

En la medida que pasaron los años y se desarrolla la empresa y el sector, los beneficios iniciales que generaba el acceso al mercado interno disminuyen y pasan a no tener sentido en la medida que la producción se orienta al mercado externo en mayor medida.

El nivel de integración y articulación alcanzado entre las empresas del sector (las cooperativas y las no cooperativas) y los productores es sin duda una fortaleza importante que le da competitividad al rubro. Las empresas lecheras han desarrollado un sistema de servicios al productor, como asistencia técnica agronómica y veterinaria, insumos, créditos, pago de impuestos, otros servicios, etc.; con lo que, además de contribuir a la consecuencia de los productores, facilitan la gestión y el desarrollo de ellos. Esta relación empresa-productor, articulada con otros servicios de apoyo, ha sido históricamente un patrimonio de la lechería, y sin duda ha contribuido a la competitividad del rubro.

### c. Las políticas públicas

El sector lechero ha logrado capitalizar a su favor algunas medidas de política relativamente favorables para su desarrollo, lo que le ha permitido mejorar sus condiciones de competencia y contribuir a resistir los embates de los otros rubros por los recursos de producción (tierra).

La existencia de un complejo agroindustrial de base cooperativa que involucra a muchos pequeños y medianos productores, el comportamiento dinámico mostrado por el sector

durante décadas, los beneficios del rubro en la contribución al desarrollo local, los efectos positivos sobre el afincamiento de los productores en la tierra, la generación de empleos directos e indirectos, su contribución a la generación de divisas, la existencia de una institucionalidad privada (gremios de productores) con propuestas, etc., fueron elementos determinantes para generar condiciones para que, históricamente, el sector haya logrado medidas de política relativamente favorables para su desarrollo. Algunas de esas medidas de política fueron específicas para la lechería, y otras fueron genéricas para la pequeña producción o la producción intensiva.

Estas medidas han contribuido a posicionar el rubro en mejores condiciones que la competencia o al menos han reducido la brecha con sectores que por algún otro motivo contaban con un marco beneficioso (forestación, agricultura, etc.).

#### i. Aportes patronales a la seguridad social

El aporte patronal rural en el Uruguay se realiza en forma diferente al del resto de los sectores de la actividad económica, lo que resulta muy favorable para quienes explotan superficies menores y especialmente para aquellos que tienen más personal. La lechería en particular –al igual que todas las demás actividades intensivas– se ve favorecida por este particular sistema de tributación.

El aporte patronal se realiza por hectárea y sin tener en cuenta ni el número de trabajadores ocupados, ni la remuneración de estos.

Existe un aporte mínimo establecido por ley que es equivalente al montepío correspondiente a la categoría de peón especializado plenamente ocupado. En la actualidad, ese mínimo aporte patronal está reducido en un 23%, respetando la reducción de los aportes patronales actuales en comparación con los existentes en el año 1986, año de la promulgación de la ley vigente.

Este aporte mínimo, actualmente se ubica en los US\$ 380 por año, lo que equivale a aproximadamente 347 hectáreas. Es decir, entre cero y 347 ha CONEAT 100<sup>4</sup> el productor paga el mínimo. La mayor parte de los productores lecheros entraría en este aporte mínimo.

#### ii. La institucionalidad pública

Desde sus inicios, la lechería tuvo una institucionalidad propia y fue un sector bastante más intervenido y regulado que el resto de las actividades agropecuarias. La propia ley de creación de CONAPROLE contemplaba una fuerte intervención pública en su funcionamiento, a pesar de que era una cooperativa que se regía por el derecho privado. Desde ese momento hasta nuestros días, el sector ha mantenido su propia institucionalidad, a pesar de que muchas cosas han cambiado.

---

<sup>4</sup> La hectárea CONEAT 100 es aquella que tiene una productividad potencial media (medida en producción de carne y lana). Este índice se utiliza fiscalmente para corregir superficies sobre la base de la calidad del recurso.

### *La Junta Nacional de la Leche (JUNALE)*

El artículo 8 de la ley de creación de CONAPROLE (Nº 9.526 del 14 de diciembre del 1935), crea la Junta Nacional de Leche, compuesta por cinco miembros: uno del Municipio de Montevideo, uno del Banco de la República, uno de la Comisión Nacional de Subsistencias, uno de los repartidores inscritos de Montevideo y uno de las Cooperativas de Consumo. La Junta tenía los siguientes cometidos: revisar y fijar (dentro de ciertos límites) los precios de la leche que debían regir para el consumo; conceder estímulos a los productores que se hayan distinguido por la especial calidad de la leche remitida durante el año anterior; otorgar primas (subsidios) a la exportación de productos lácteos realizada por cualquier industrial.

En el año 1984, el Decreto Ley 15.640 del 4 de octubre de 1984 modifica la composición y competencias de la Junta Nacional de la Leche, quitándole algunas funciones de ejecución y pasando a un carácter de mayor asesoramiento al Poder Ejecutivo. De esta forma, pasa a tener competencia consultiva en los asuntos relacionados con la producción y negociación de la leche y derivados, así como mantener relaciones con autoridades públicas nacionales y extranjeras, entidades privadas y particulares, pudiendo a tal efecto otorgar mandatos generales y especiales.

Esta Junta, que funcionaría en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, estaba integrada por tres delegados del Poder Ejecutivo, dos por los Municipios, dos por CONAPROLE, dos por las empresas pasteurizadoras y dos más por los productores.

### *El Instituto Nacional de la Leche (INALE)*

El 27 de diciembre del 2007, se promulga la Ley Nº 18.152, que tiene como objeto el fomento, la regulación, la promoción y el desarrollo de la producción láctea como cadena productiva integrada, por considerarse esta de carácter estratégico para el desarrollo agroindustrial. Para ello, se crea el Instituto Nacional de la Leche (INALE) como persona jurídica de derecho público no estatal.

El INALE tiene ambiciosos cometidos, entre los que se puede destacar: asesorar al Poder Ejecutivo en materia de política lechera; articular y promover la relación entre todos los agentes de la cadena láctea; estudiar, planificar y promover el desarrollo de la producción lechera a través de las instituciones que correspondan; generar y difundir información sectorial, estudios especializados y publicaciones que contribuyan al conocimiento del sector y a la transparencia en el relacionamiento de los agentes involucrados; estudiar y sugerir un sistema de comercialización de leche; y participar en la formulación, administración, seguimiento y evaluación de los fondos de inversión, financiamiento y fideicomisos, así como en nuevos instrumentos destinados al desarrollo de la cadena láctea.

El Consejo Ejecutivo estará integrado por cinco representantes del Poder Ejecutivo, dos representantes de los gremios de los productores remitentes, dos representantes de los gremios de la industria láctea y un representante de los gremios de productores artesanales.

Resulta claro que desde el año 1935, la lechería cuenta con un ámbito de discusión y de incidencia para la contribución a la generación de políticas para su sector. Es obvio que durante ese largo periodo su grado de incidencia puede haber sido variable, dependiendo de la voluntad de los diferentes gobiernos.

Resulta difícil asignar, a ciencia cierta, cuánto ha contribuido esa institucionalidad en la generación de políticas para el sector; pero sí es cierto que su existencia en algo debe

haber contribuido. El solo hecho de consulta preceptiva por parte del Poder Ejecutivo a una institución integrada por todos los integrantes de la cadena, ya de por sí es importante.

Por otra parte, es muy probable que esa institucionalidad haya tenido incidencia también en captar recursos de otras instituciones públicas del sector, como el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República y el Instituto Nacional de Colonización (INC).

En la actualidad, y desde el año 2007, el sector ha logrado consolidar esa institucionalidad en una figura de persona jurídica de derecho público no estatal, con cometidos de fomento, regulación y promoción de la actividad muy ambiciosos.

### iii. La ley de arrendamientos rurales

La lechería logró históricamente un tratamiento diferencial y más favorable a efectos de los arrendamientos de tierra. Este tratamiento más favorable establecido por ley da mayores plazos mínimos para relacionarse con el bien, lo cual es favorable para el tambero, pero no lo es tanto para el dueño de la tierra, que puede tener cierta resistencia para arrendarle a los productores lecheros.

La ley 16.223 del 22 de octubre de 1991 introdujo la libre contratación en materia de arrendamientos rurales, reformando así la Ley 14.384 del 16 de junio de 1975, que establecía plazos mínimos de diez años, siempre que el productor que arrendaba fuera buen pagador y manifestara la voluntad de querer seguir arrendando. De esta forma, si un arrendatario conseguía un contrato de arrendamiento, cualquiera fuera el plazo que él estipulara, podía por su sola voluntad quedarse en el campo hasta diez años, luego de los cuales podía llegar a irse previa intervención judicial.

En el año 1991 se establece la libre contratación con la única excepción de los contratos celebrados con productores lecheros. Esta excepción se explica en la fuerte presión de los productores y sus gremios sobre el poder político. En concreto, la nueva ley establecía que “cuando los referidos contratos tengan como destino principal la producción lechera y no se haya estipulado plazo de vigencia o se haya estipulado uno menor a cuatro años, el arrendatario buen cumplidor de sus obligaciones como tal, tendrá derecho a que el arrendamiento se considere realizado por el término mínimo de cuatro años a contar desde la fecha de celebración del mismo”.

En el año 2008, y frente al sostenido crecimiento de los precios de los arrendamientos que ya fuera detallado en este documento, el Poder Legislativo votó una nueva ley a favor de los arrendatarios lecheros, en este caso suspendiendo los lanzamientos. En efecto, la Ley 18.363 publicada en el Diario Oficial el 8 de octubre del 2008, señala que por razones de interés general, se suspendían por el plazo de un año los lanzamientos de arrendatarios de predios rurales buenos pagadores, que tuvieran como destino la producción lechera. El Parlamento aprobó el texto en atención a la difícil situación que sufrían los productores tamberos en ese momento.

#### iv. El Instituto Nacional de Colonización

La Ley que crea el Instituto Nacional de Colonización (N° 11.029) fue sancionada el 12 de enero de 1948 con el objetivo principal de promover una racional subdivisión de la tierra, procurando con ello radicar productores en el medio rural y promover una mayor productividad de la tierra.

La “colonización” es un proceso socioeconómico productivo, mediante el cual el Estado adquiere tierras o las recibe en propiedad o en administración, las redimensiona y luego las adjudica a productores para que se instalen en ellas con sus familias y las trabajen debidamente. A efectos de su funcionamiento, se le asigna dicha tarea bajo la forma de “Ente Autónomo”, relacionado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Al ser el objetivo de la colonización radicar personas en el medio y promover un uso más intensivo del recurso tierra, en sus inicios las colonias tuvieron un claro sesgo hacia la producción agrícola extensiva (producción de cereales y oleaginosos). Posteriormente, en la medida que la producción lechera se iba desarrollando el instituto comenzó a apoyar la creación de colonias para productores lecheros, en el entendido que esa nueva actividad se alineaba perfectamente con los objetivos para los cuales fue creado el instituto. A su vez, muchas colonias que fueron originalmente agrícolas pasaron a la lechería en la medida que se empobrecían los suelos, bajaban los niveles de productividad y la nueva tecnología exigía mayores escalas de superficie para lograr una producción competitiva.

Hoy por hoy, el Instituto Nacional de Colonización parece tener una marcada tendencia a apoyar al sector lechero. Por ejemplo, dos de sus cinco directores son productores lecheros, uno de ellos responde al Poder Ejecutivo y el otro a los gremios de productores lecheros.

En el cuadro adjunto, se presenta información del INC, desde su creación hasta la fecha.

#### **Cuadro 22**

##### **Área manejada por el Instituto Nacional de Colonización**

Superficie colonizada total	509.193 ha
Superficie col. entregada en arrendamiento	244.788 ha
Cantidad de colonias	190
<b>Campos de Recría - Superficie</b>	<b>16.520 ha</b>
<b>Campos de Recría - Usuarios (cols. y no cols.)</b>	<b>620</b>
Cantidad de colonos total	3810
Superficie total adjudicada en común	34.313
<b>Entidades adjudicatarias (15 cooperativas, 5 sociedades de fomento, 3 asociaciones lecheras y 10 grupos productores)</b>	<b>33</b>
Residencia promedio de colonos	66,5%

Fuente: Instituto Nacional de Colonización

Este mecanismo de colonización, administra en la actualidad poco más de 500 mil hectáreas (3.1% de la superficie total), el resto de la superficie del país (15,5 millones de hectáreas) se encuentra bajo las formas “tradicionales” de tenencia: propiedad, arrendamiento, u otras formas que la legislación permite.

A nivel de la producción lechera, merece la pena destacar la existencia de 16,5 mil hectáreas de campos de recría<sup>5</sup>, a los cuales remiten 620 productores. Si bien constituye una experiencia muy importante, su impacto no sería tal, ya que esas 16,5 mil hectáreas apenas representan el 2% de la superficie total de pastoreo de la lechería.

Si bien puede afirmarse que existe una cierta voluntad política de apoyar al sector lechero, las cifras no parecen mostrar una incidencia significativa, básicamente porque en las últimas décadas el instituto no ha contado con recursos económicos importantes como para tener incidencia en el sector. Cabe acotar que con el actual valor de los inmuebles rurales, las posibilidades de incidencia parecen cada vez más lejanas.

#### v. Los apoyos directos en coyunturas difíciles

El sector lechero ha logrado algunos apoyos directos por parte del Estado que le han permitido sobrellevar las coyunturas difíciles. De no haber existido esos apoyos en esta última década es muy posible que la lechería hubiera perdido mucho más terreno frente a los otros sectores.

La crisis financiera y bancaria de principios de la década del 2000 encuentra la lechería con graves problemas de mercado, con precios muy deprimidos y con un nivel de endeudamiento que superaba largamente su producto bruto interno. En el año 2002, luego de la fuerte devaluación del peso uruguayo, el gobierno de la época en coordinación con los gremios de productores lecheros y con las industrias, diseña un sistema de financiamiento que permite cancelar una porción significativa de las deudas con la banca pública (Banco de la República Oriental del Uruguay).

Se establece lo que se llamó el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL), a través de la Ley N° 17.582 del 2 de noviembre de 2002, que establece un mecanismo de financiación a través de la securitización de un flujo de ingresos que proviene de la venta de leche al consumo interno. Este flujo, garantizado por el Estado por ley, permite destinar una buena parte de los fondos frescos adquiridos (60%) para la cancelación de deuda que se realiza mediante canje de deuda por bonos de deuda pública, mecanismo que permite cancelar el doble de la deuda por cada dólar aportado. El restante 40% tenía por destino la libre disponibilidad, en atención a la falta de crédito disponible y ante la necesidad de recomponer el aparato productivo.

En el año 2007, se conforma un nuevo Fondo, llamado Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera (FFDSAL), a través de la Ley N° 18.100

---

<sup>5</sup> Los campos de recría de reemplazo lechero son predios generalmente administrados por gremios de productores que se dedican a la recría de las vaquillonas de los pequeños productores. Estos productores con restricciones de superficie, sacan las hembras que aún no han entrado en producción para que se recién en otros predios y de esta forma logran incrementar el área destinada al tambo con animales en producción.

del 23 de febrero del 2007. Esta Ley, crea un Fideicomiso Financiero Fondo Lechero (FFAL II), con el producido de una prestación pecuniaria que se paga en la primera enajenación de la leche (remisión a plantas industriales, importación, etc.). En esta oportunidad, el objetivo no fue abatir la deuda de los productores sino más bien inyectar liquidez al sector y financiar su crecimiento.

Durante el año 2008 y 2009, el gobierno uruguayo tuvo que tomar medidas de apoyo a la producción lechera, como forma de sobrellevar la coyuntura desfavorable que se instaló en el sector, como consecuencia de la crisis financiera y la fuerte sequía de la primavera-verano del 2008-2009. La crisis financiera internacional afectó el comercio y los precios de los productos lácteos, llevando el precio al productor a casi la mitad que en los momentos de precrisis, mientras que la sequía tuvo efectos negativos sobre la producción, incrementando fuertemente los costos de producción, justo en momentos de precios deprimidos. Esta coyuntura desfavorable puso a la lechería y a los pequeños productores en una situación difícil de competencia por los recursos.

En este marco, y ya con la participación del Instituto Nacional de la Leche (INALE), de reciente creación, se llevaron adelante algunas medidas de apoyo. Se le propuso, en una primera instancia, al Poder Ejecutivo, el establecimiento de líneas de crédito, una para los lecheros “bancarizables” (unos 900) y otra para los que no pueden acceder a los préstamos bancarios. La primera sería atendida por el Banco estatal (BROU) y la segunda por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

En segundo término, una vez que la sequía se instala en el país y se prevé un daño de magnitud, el Poder Ejecutivo declara la emergencia agropecuaria con el asesoramiento de la Comisión de Emergencia Agropecuaria, con lo que se habilita nuevo apoyo para el sector: un subsidio directo por la leche remitida durante 90 días y un monto de dinero en efectivo para cubrir el costo de los primeros 500 kilowatts de energía consumidos en el tambo (también por tres meses),

Estos apoyos coyunturales a la lechería, por su carácter de ser puntuales y por plazos muy acortados en el tiempo, seguramente no ayuden mucho a la competitividad del sector ni contribuyan a mejorar las posibilidades de competencia con otros sectores. Tampoco puede afirmarse que su efecto sea totalmente neutro, ya que el hecho de existir respuestas y apoyos en casos de coyunturas difíciles es una buena señal para la actividad.

#### vi. Política impositiva

El sector agropecuario en el Uruguay tiene un sistema de tributación que lo diferencia del resto de los sectores económicos, ya sea para el pago de sus impuestos a la renta como para sus contribuciones a la seguridad social.

La actual administración realizó una profunda reforma tributaria que incluyó al sector agropecuario. Durante el proceso de discusión e incluso luego de implementada, el Ejecutivo introdujo una serie de normas que dan un trato preferencial a la producción lechera. En diciembre del 2006 se promulga la Ley N° 18.083, y en abril del 2007 se publicaron los primeros decretos reglamentarios. Su vigencia comenzó a partir del 1° de julio del 2007.

El patrón de tributación del sector agropecuario, en lo que tiene que ver con su imposición a la renta, es la siguiente:

- Un Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA), que se paga en la primera venta del producto, el cual funciona como adelanto del impuesto a la renta (IRAE) para algunos o impuesto definitivo para otros.
- Un Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) que alcanza obligatoriamente a algunas figuras jurídicas y a los productores que superen cierta superficie de predio o nivel de ingresos brutos<sup>6</sup>.

Como fuera mencionado, el sector lechero ha logrado en determinados aspectos algunos beneficios tributarios, con el objeto de posicionarse mejor frente a otras producciones, y en atención a los objetivos de política explícitos de reconocer su rol estratégico como generador de empleo, promotor de la radicación en el medio rural, dinamizador de las zonas, etc.

Los principales beneficios tributarios específicos de la producción lechera son los siguientes:

- El servicio de los campos de cría está exonerado del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Estrictamente, esta norma favorece la producción ganadera de carne también; pero la norma fue establecida sobre la base de una demanda de los gremios lecheros, que por su funcionamiento quedaban afectos a este impuesto.
- La reforma tributaria establece una serie de normas para favorecer la producción artesanal en los predios agropecuarios, medida que si bien es general, también fue pensada para favorecer a los pequeños lecheros que producen quesos artesanales. Estas normas se refieren a exonerar del pago de la seguridad social como industria y comercio (es más oneroso que pagar como rural), la posibilidad de exonerar del IRAE y el IVA, y que el producto de su venta sea deducible como gasto.
- Se rebajó el IMEBA para los pequeños productores lecheros que no tributarán IRAE. El beneficio es solamente para los productores de IMEBA (o más bien para los que no son de IRAE) y no necesariamente para todos, sino para los que la reglamentación determina.
- Los pagos de arrendamiento (renta de la tierra) de los predios destinados a la lechería, se pueden deducir en mayor medida como gasto por quienes tributen IRAE con contabilidad suficiente. En general, para el resto de los sectores, los arrendamientos tienen limitaciones para su deducción (48%), en la lechería la deducción puede llegar al 100%, según los casos. Esta medida se tomó

---

<sup>6</sup> El IRAE grava la totalidad de las rentas agropecuarias a una tasa del 25%. En el momento actual es obligatorio para las empresas que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:

- Sociedades Anónimas y en Comandita por Acciones.
- Las empresas con más de 1.500 ha CONEAT 100 (disminuye a 1250 ha. CONEAT 100 en el ejercicio 2009-2010).
- Ventas netas superiores a los 2 millones de unidades indexadas equivalentes a 136 mil dólares.

Entre 2 y 4 millones de unidades indexadas de facturación se puede optar por pagar en forma ficta; si se supera ese máximo, se debe tributar con contabilidad suficiente.



justamente con el objeto de favorecer el arrendamiento con fines lecheros, de forma que los tamberos pudieran competir mejor con los agricultores.

d. Acciones desarrolladas por los productores lecheros y sus organizaciones respecto a la competencia por el recurso tierra

Las organizaciones de productores lecheros han desarrollado en los últimos 15 años, como complemento de sus acciones político-reivindicativas, acciones y emprendimientos tendentes a solucionar los problemas de escala de los productores familiares chicos y medianos.

Las acciones que se describen en el presente punto se refieren a mecanismos que por vía directa o indirecta mejoran el posicionamiento de los productores lecheros frente al control del recurso tierra. Este posicionamiento radica en que las acciones afectan directamente la productividad del recurso tierra, incrementándolo. Estas acciones o instrumentos son:

- Servicios de recría de los reemplazos del rodeo lechero
- Servicios de suministro de raciones y granos
- Servicios de maquinaria

i. Servicios de campos de recría

*Descripción del servicio:*

Desde la década del 80 hasta la actualidad se han desarrollado varios mecanismos para que los productores saquen de sus predios la recría de reemplazos de animales lecheros, liberando así la tierra a efectos de incrementar las cantidades de animales en ordeño, lo cual implica una mayor producción de leche y mejora en su economía.

Los reemplazos se remiten a los llamados “Campos de Recría”, los cuales son unidades de producción que se especializan en la recría asociativa de terneras y vaquillonas de una cantidad de productores lecheros.

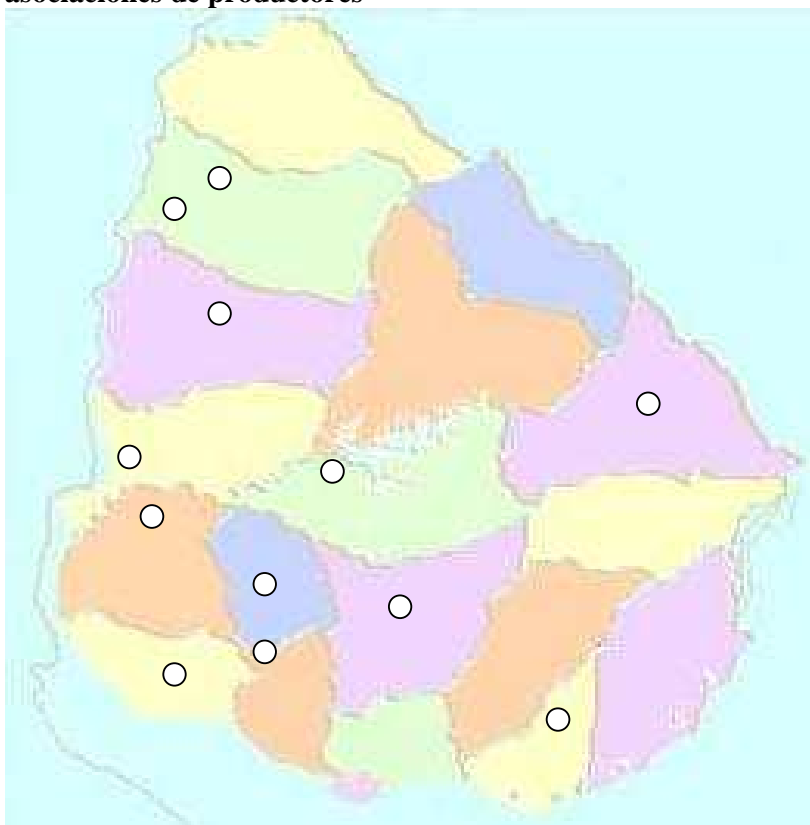
Existen básicamente dos formas de desarrollar este tipo de servicios: unidades de producción donde la tierra es propiedad del Estado y su administración radica en la organización de productores lecheros del departamento, y la otra forma, donde la tierra es de un particular y un intermediario (empresa u organización de productores) la administra y presta el servicio de recría de reemplazos del ganado en ordeño.

La forma que se ha mantenido y en forma paulatina va creciendo levemente es la modalidad donde la tierra del Estado está asignada al Instituto Nacional de Colonización (INC); este organismo estatal arrienda los campos a las organizaciones de productores lecheros.

Actualmente está compuesta por trece campos que funcionan en tierras del Estado, ocupan una superficie de 17 mil hectáreas y son usados por unos 620 pequeños y medianos productores. En esos campos hay aproximadamente 15 mil vaquillonas lecheras.

### Mapa 1

**Distribución geográfica de los campos de cría de reemplazos lecheros, propiedad del Instituto Nacional de Colonización (INC) y administrados por gremios y asociaciones de productores**



Fuente: Elaboración propia

Las organizaciones de productores administradoras son las siguientes: Sociedad de Productores de Leche de Florida, Asociación de Productores de Canelones, Sociedad Fomento Rural La Casilla (Flores); Sociedad de Productores de Leche de Paysandú, Asociación de Productores Lecheros de San José, Sociedad de Productores de Leche de Rodríguez, Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo, Asociación de Productores de Leche de San Carlos (Maldonado), Sociedad de Fomento Rural de Salto, Sociedad de Productores Lecheros de Río Negro.

**Cuadro 23****Superficie, beneficiarios y número de animales en los Campos de Recría administrados por gremios y asociaciones de productores (vinculados con el INC)**

<b>Departamento</b>	<b>Hectárea</b>	<b>Número de</b>	
		<b>Productores</b>	<b>Animales</b>
Florida	4.150	140	4.400
Canelones y Flores	2.274	70	1.700
Colonia	2.445	80	1.400
Paysandú	2.230	60	1.300
San José	1.942	140	2.300
Cerro Largo	1.230	30	900
Maldonado	1.000	30	700
Salto	933	30	600
Soriano	700	40	900
Río Negro	601	20	500
	<b>17.505</b>	<b>620</b>	<b>14.500</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información suministrada por las organizaciones de productores

La otra modalidad ha estado sujeta a los ciclos económicos del sector lechero y su posición relativa con los otros rubros. Cuando existen descapitalizaciones fuertes en el sector ganadero de carne o bajos rendimientos económicos del sector agrícola esta modalidad se expande; pero cuando las relaciones cambian la disponibilidad de tierra para esta actividad, se contrae fuertemente. Dicho fenómeno genera gran inestabilidad en la planificación de las empresas lecheras.

Algunos emprendimientos de particulares en asociación con organizaciones de productores lecheros para desarrollar la cría de ganado holando en campos ganaderos, llegaron a dar servicio a más de 10 mil animales de reemplazo (entre hembras y machos). También se han desarrollado campos de cría en acuerdos con campos forestados con eucaliptos, a través de acuerdos con las grandes transnacionales de la madera. La capacidad de dicho emprendimiento contempló 4 mil hectáreas forestadas, 1.500 vaquillonas y en torno a 100 productores beneficiarios. Si bien estos emprendimientos se desarrollaron con volúmenes significativos de ganado y de beneficiarios, no lograron sostenerse en el tiempo.

*Importancia relativa para el sector<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> A efectos de analizar los impactos en el sector, se utilizó el universo de productores y la información relevada por la Encuesta Nacional de Lechería (2007, DIEA-MGAP). El universo de productores de ese estudio eran todos los productores lecheros que remitían leche a las industrias procesadoras, que contaban con más de 10 vacas masa y que se ubicaban en los departamentos de Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, San José, Florida, Flores y Canelones, de acuerdo al Censo General Agropecuario del 2000. Dicho grupo era responsable del 93% de la producción total de leche y a su vez poseía el 91% de las existencias nacionales de ganado lechero.

El universo de la encuesta es de 2.791 productores que explotan 750 mil hectáreas. No incluye cruderos, queseros, microproductores ni a productores de otros departamentos menos lecheros.

Los reemplazos del ganado adulto para ordeño del rodeo nacional están compuestos por 42.400 vaquillonas de más de 2 años, 92.200 vaquillonas de uno a dos años y 110.900 terneras.

Los animales sujetos a la etapa de recría y que se configuran como la oferta para los servicios de recría serían, en términos potenciales, las categorías de vaquillonas, lo que implica unos 134.600 animales en todas las unidades de producción.

Ahora bien, para visualizar si esta estrategia de campos colectivos de recría administrados por las organizaciones de productores incide en las economías de las pequeñas explotaciones lecheras, debemos estimar cuántos son los animales de dichas categorías en posesión de los productores potencialmente beneficiarios.

#### **Cuadro 24**

**Existencias de animales lecheros dentro de la explotación (propios y ajenos) y propios fuera de la explotación, por categorías, según superficie total (en miles)**

<b>Superficie Total (ha)</b>	<b>Total</b>	<b>Toros</b>	<b>Vacas Ordeño</b>	<b>Vacas Secas</b>	<b>Vaquillonas &gt; 2 años</b>	<b>Vaquillon. 1-2 años</b>	<b>Terneros &lt; 1 año</b>	<b>Terneras &lt; 1 año</b>
- de 50	16,9	0,3	6,1	3,1	1,5	2	1,1	2,8
50 - 199	185	1,4	69,6	28	16,5	20,6	15,8	33
200 - 499	192	1,3	69	34,2	11,7	25,4	18,2	32,3
500 - 999	129	0,7	50,8	21,9	6,1	17,6	12	20,1
1000 - 2499	115,8	1,3	41,7	19,3	3,6	20,9	9,9	18,9
+ de 2500	33,2	0,2	11,3	6,2	2,9	5,7	3,1	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>672</b>	<b>5,1</b>	<b>248,4</b>	<b>112,8</b>	<b>42,4</b>	<b>92,2</b>	<b>60,2</b>	<b>110,9</b>

Fuente: MGAP-DIEA. Encuesta Lechera 2007

Los campos de recría tendrían una capacidad de alojar a 20 mil vaquillonas y la cantidad de vaquillonas en posesión de los productores para los cuales está destinado este servicio es de 40.600; es decir que el servicio cubre el 50% de la demanda potencial. (El servicio es brindado para productores en general hasta las 200 hectáreas). Los campos pertenecientes al INC pagan a dicho ente estatal el 50% en forma aproximada de una renta de mercado, lo que hace que la tarifa que estos cobran sea muy conveniente para los productores lecheros de menor tamaño.

La demanda de campos para recría y la demanda del servicio fluctúan dependiendo de la situación económica del sector. En momentos de expansión y cuando existen buenos márgenes económicos, las administraciones de los campos no logran cumplir con la demanda y los animales de los productores quedan fuera de la cobertura del servicio. Cuando el sector se contrae o pasa por crisis de precios de la leche y los márgenes caen, los productores con menos recursos económicos desisten de usar los campos, ya que estos cobran una determinada cantidad de dinero en forma mensual a efectos de asumir los costos de producción. Estos productores se ven muy restringidos en cuanto a su liquidez y se les hace muy difícil cumplir con el pago del servicio, por lo que se ven obligados a vender su reposición por más que esta práctica les cause pérdidas económicas. Es así que dicho lugar lo ocupan productores más grandes y, a veces, deben tomar animales de carne a pastoreo para poder afrontar los presupuestos del servicio.

Desde el punto de vista del número de productores asistidos por el servicio de campos de recría son aproximadamente 800, si bien en forma estática usan el servicio unos 600

productores. Los pequeños y medianos productores familiares son alrededor de 2 mil, lo que implica una cobertura del 40%.

Se entiende que la modalidad de campos colectivos administrados por organizaciones de productores y/o por particulares en tierras del Estado o de particulares habría contribuido a solucionar el problema de la tierra para las explotaciones donde dicho recurso opera como la mayor restricción.

## ii. Servicios de suministro de raciones y grano

### *Descripción del servicio:*

Desde inicios de la década del 2000, las organizaciones de productores lecheros incursionaron en el suministro de concentrados (granos) para sus asociados. Estas acciones se desarrollaron fundamentalmente bajo dos modalidades: el alquiler de tierras para la siembra de granos forrajeros en forma colectiva y/o la compra y distribución de granos en zafra. Las operativas de grano fueron acompañadas por mecanismos de financiamiento que hacían posible que los productores accedieran al concentrado en el momento de más bajo precio, lo acondicionaran en sus establecimientos y lo suministraran al ganado en ordeño durante el año.

Esta práctica generalizó el uso y la difusión de la tecnología del grano húmedo, la cual implica la cosecha del grano forrajero (maíz, sorgo, cebada) con altos porcentajes de humedad, su acondicionamiento en bolsones de polietileno y su fermentación anaeróbica a efectos de su conservación. Implica el abaratamiento en el manipuleo de este recurso alimentario y mejora sustancialmente su accesibilidad para los productores de leche con menor dotación de recursos.

La tecnología de producción de leche en el Uruguay implica la combinación de tres recursos alimentarios para el ganado en ordeño, la pastura cosechada directamente por los animales, las reservas forrajeras (voluminosos: heno y ensilajes de pasturas, silos de planta entera: maíz y sorgo) y los concentrados, ya sean energéticos (maíz, sorgo, cebada) y/o proteínicos (expeler de girasol y soya) y subproductos de la industria molinera (afrechillo de trigo, de arroz, lex de maíz, etc.).

En los últimos siete años los componentes de pastura y reservas han permanecido estables en cuanto a su inclusión en la dieta de las vacas y se ha incrementado en forma sustancial el uso de concentrado y raciones. Prácticamente, han duplicado su participación en la alimentación del rodeo lechero en ordeño.

A diferencia del servicio de campos de recría, las operativas de suministro de concentrados bajo la forma de grano húmedo no son específicamente destinadas a los productores chicos. En dichas operativas se hace relevante el volumen total que se logra producir o comprar para reducir costos, ya que los fletes de los granos, la logística de distribución y confección de la reserva de grano son de significación.

La operativa de suministro de grano es destinada a todos los productores que se inscriban con antelación de la zafra en sus organizaciones, independientemente de su tamaño económico.

Dichas operativas crecieron desde el principio de la década del 2000 y llegan a su máxima expresión a mediados de la década. La baja en el precio de la leche acaecida desde setiembre del 2008 hace que estas operativas se reduzcan en forma significativa,

lo que no invalida la capacidad de iniciativa de las organizaciones a efectos de lograr mejoras en la competitividad de las empresas lecheras.

**Cuadro 25****Las organizaciones de productores lecheros y las operativas de suministro de grano húmedo**

		<b>2005-06</b>	<b>2006-07</b>	<b>2007-08</b>	<b>2008-09</b>
<b>A. Nacional P.L.</b>	Toneladas	8.254	10.102	15.842	8.522
	Nº de Productores	158	178	327	220
<b>S.P.L. de Florida</b>	Toneladas	0	0	700	700
	Nº de Productores	0	0	10	10
<b>S.P.L. de Rodríguez</b>	Toneladas	1.622	1.720	1.692	1.289
	Nº de Productores	25	29	30	24
<b>A.P.L. de San José</b>	Toneladas	6.231	3.524	3.281	1.615
	Nº de Productores	180	125	104	51
<b>S.F.R. La Casilla</b>	Toneladas	s/d	s/d	s/d	s/d
	Nº de productores	s/d	s/d	s/d	s/d
<b>Otros*</b>	Toneladas	200	200	200	200
	Nº de Productores	8	8	8	8
<b>Total</b>	<b>Toneladas</b>	<b>16.307</b>	<b>15.546</b>	<b>21.715</b>	<b>12.326</b>
	<b>Nº de Productores</b>	<b>371</b>	<b>340</b>	<b>479</b>	<b>313</b>

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos de las organizaciones de productores.

\* En Otros se incluye la sumatoria de diferentes organizaciones que han realizado operativas de suministro de grano húmedo en forma discontinua (grupo de productores, SFR Colonia Suiza, Sociedad de Productores Lecheros San Ramón-Canelones)

*Importancia relativa para el sector<sup>8</sup>*

La suplementación de los rodeos lecheros en ordeño con concentrados a nivel nacional estimada por la encuesta realizada por el organismo estatal especializado en las estadísticas productivas, arroja un suministro total para el ejercicio 2006-2007 de 378 mil toneladas. En los últimos años las severas condiciones climáticas han deprimido en forma significativa la producción de forraje, dicho recurso alimentario fue sustituido por concentrados, ya que la producción siguió creciendo a partir del incremento de la productividad por unidad de superficie. En tal sentido, el consumo de concentrados y raciones en la actualidad se puede estimar en aproximadamente 550 mil toneladas.

<sup>8</sup> Ídem nota al pie N° 7

## Cuadro 26

### Consumo total de suplementos por el rodeo lechero

Tipo de suplemento	Toneladas
<b>Concentrados</b>	<b>196.981</b>
Ración propia	4.735
Ración comprada	102.121
Cereal molido propio	10.330
Cereal molido comprado	27.369
Afrechillo comprado	52.426
<b>Grano húmedo</b>	<b>178.275</b>
Propio	107.039
Comprado	71.236

Fuente: MGAP-DIEA. Ejercicio 2006-2007

Para evaluar el impacto y/o su importancia en las economías de las empresas lecheras, se comparó la información de la Encuesta Nacional de Lechería del MGAP (2006-2007) con la suma de todas las operativas de grano húmedo de las organizaciones de productores lecheros.

El consumo de grano húmedo por parte del sector lechero para el ejercicio 2006-2007 fue de 178 mil toneladas, las organizaciones de productores aportan casi el 10% sobre el total; pero si nos referimos al grano húmedo comprado, este guarismo se sitúa en torno al 25%.

Se entiende que dichas acciones, si bien no impactan en forma directa en el total del grano suministrado por los productores al rodeo en ordeño, tiene incidencia en el mercado de concentrados en el precio de dicho insumo, ya que el resultado económico de dichas operativas representa un precio de referencia. Las organizaciones de productores, ya sea a partir de la producción directa o la compra en zafra, trasladan estrictamente los costos de producción y es a partir de estos que se da la formación del precio.

Por otro lado, desde la perspectiva de los productores participantes en la serie de cuatro años presentada, el promedio de beneficiarios asciende a 376 productores que representan el 13% del total; pero si se realiza el mismo cálculo respecto a los productores de menor escala –que son los mayoritarios en la demanda de dicho servicio– el porcentaje de participación asciende al 21%.

Otro aspecto a considerar es el gran número de operadores en el mercado de granos, subproductos de la industria molinera y raciones para los vacunos de leche, cuya presencia implica la existencia de una alta competencia, la cual hace que las operativas desarrolladas por los productores tengan los límites cercanos a los guarismos actuales.



### iii. Servicios de maquinaria

#### *Descripción del servicio:*

La disponibilidad de maquinaria opera sobre la productividad del recurso tierra, es así que dicha restricción tiende a superarse sobre la base de la combinación que realizan las empresas lecheras entre maquinaria propia y servicios contratados de maquinaria.

La maquinaria agrícola en las empresas lecheras opera directamente en la producción de forraje y en su conservación, a efectos de ser diferida y utilizada en momentos del año de déficit de alimento para el ganado.

Las actividades de laboreo de la tierra, siembra de praderas plurianuales y cultivos forrajeros, fumigaciones y actividades de cosecha y acondicionamiento de las reservas forrajeras (heno, silo de pradera, silos de planta entera, silos de grano húmedo) utilizan máquinas que no se adecúan a efectos de su adopción por parte de las empresas lecheras, debido a un condicionamiento originado en la escala de las unidades de producción.

No serán consideradas las actividades que implican la utilización de maquinaria que realiza mejoramiento de la infraestructura de los tambos, a saber: mejoramiento de caminería, infraestructura de efluentes, realización y mejoramiento de aguadas (tajamares).

Las organizaciones de productores intervienen en el mercado de servicios de maquinaria, básicamente, cumpliendo con los siguientes objetivos: beneficiar a aquellos productores con problema de escala a efectos de que puedan adoptar prácticas agrícolas que se originan en la utilización de determinadas máquinas, generar economías para la propia organización y tener contacto con sus asociados en un sentido integrador y de cohesión de la organización.

También operan en la velocidad de adopción de determinados cambios técnicos; la demostración de tal fenómeno es la adopción de la siembra directa o cero laboreo. En principio, fueron las organizaciones de productores y algunos contratistas particulares los que comenzaron a comprar las máquinas para dicha actividad, y tanto los productores grandes como los medianos fueron probándolas y adoptándolas en forma parcial hasta comprobar su efectividad. Luego de este proceso los productores adquirieron las máquinas para realizar la siembras sin laboreos convencionales.

Una particularidad del mercado de los servicios de maquinaria en la cuenca lechera es la participación de los productores lecheros en la venta de servicios de maquinaria, a efectos de complementar sus ingresos y/o adecuar el tamaño de la maquinaria a sus necesidades. El 60% de las actividades contratadas es brindado por empresas de servicios donde se estarían ubicando las organizaciones de productores, y el 40% restante de los servicios es brindado por productores lecheros. De todas formas, la determinación se realiza en número de tareas, no reflejando el tamaño de la tarea ni la significación en cuantía para la empresa.

La contracara de este fenómeno es el proceso continuo de intensificación sobre la base de la especialización del rubro lechero. Es así que, para todos los estratos de tamaño, la proporción de empresas que contrata servicios de maquinaria es significativamente alto.

**Cuadro 27****Porcentaje de explotaciones que contratan servicios de maquinaria**

<b>Estrato</b>	<b>Nº de Explotaciones lecheras</b>	<b>Empresas lecheras que solo contratan</b>	<b>Porcentaje</b>
Menos de 50	406	318	78%
De 50 a 199	1.409	1.220	86%
De 200 a 499	620	527	85%
De 500 a 999	222	199	89%
De 1.000 a 2.499	112	73	65%
2500 y más	22	20	90%
<b>TOTAL</b>	<b>2.791</b>	<b>2.357</b>	<b>84%</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información suministrada por las organizaciones de productores

Los servicios de maquinaria brindados por las organizaciones de productores implican, básicamente, la adquisición de esta por parte de la organización y su alquiler a sus asociados por una tarifa que, respetando los costos, intenta regular los precios del mercado.

De todos los servicios de maquinaria que hacen a las diversas actividades agrícolas en las empresas lecheras, las organizaciones de productores se concentran en las siguientes tareas: laboreo primario y secundario, siembra directa, aplicaciones de asperjadoras y servicio de acondicionamiento de grano húmedo.

**Cuadro 28****Servicios de maquinaria realizados por las organizaciones de productores de la cuenca lechera de la región sur**

		<b>2005-06</b>	<b>2006-07</b>	<b>2007-08</b>	<b>2008-09</b>
<b>A. Nacional P.L.</b>	Hectáreas Asistidas				
	Nº de Productores	640	715	615	788
<b>S.P.L. de Florida</b>	Hectáreas Asistidas	16.733	19.411	19.076	18.918
	Nº de Productores	250	250	250	250
<b>S.P.L. de Rodríguez</b>	Hectáreas Asistidas	3.606	3.053	3.311	3.355
	Nº de Productores	140	135	100	80
<b>A.P.L. de San José</b>	Hectáreas Asistidas	9.988	11.407	10.309	7.392
	Nº de Productores	182	190	176	149
<b>S.F.R. La Casilla (Dpto. de Flores)</b>	Hectáreas Asistidas	6.330	7.200	6.800	6.500
	Nº de Productores	40	50	60	50
<b>Total</b>	Hectáreas Asistidas <sup>(1)</sup>	<b>36.657</b>	<b>41.071</b>	<b>39.496</b>	<b>36.165</b>
	Nº de Productores <sup>(2)</sup>	<b>1.252</b>	<b>1.340</b>	<b>1.201</b>	<b>1.317</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información suministrada por las organizaciones de productores.

- (1) Hectáreas Asistidas: Estas son todas aquellas hectáreas que han recibido algún tipo de tratamiento con maquinaria agrícola. Se dan muchos casos en que las hectáreas reciben más de un tratamiento, léase una aplicación de herbicida y una de siembra, es así que las hectáreas físicas efectivas deberían ser el resultado de la información que se presenta en el cuadro por 0,6.
- (2) Nº de Productores: En el caso de los productores lecheros asistidos no hay duplicación de la información que se presenta en el cuadro; son empresas que han recibido por lo menos un servicio de maquinaria

*Importancia relativa para el sector*

El modo de producción de forraje de las unidades de producción de leche, en términos generales, mantiene la misma secuencia respecto a los cultivos utilizados. La cadena forrajera implica la alternancia de praderas plurianuales, cultivos forrajeros de invierno, cultivos forrajeros de verano y cultivos de verano para silo de planta entera (maíz).

Anualmente se siembran todos los cultivos antes mencionados, lo que implica que salvo las hectáreas sembradas de praderas plurianuales, las hectáreas de cultivos forrajeros anuales se siembran dos veces en el ejercicio.

**Cuadro 29****Principales componentes del uso del suelo (miles de ha) según estratos de tamaño**

<b>Estratos</b>	<b>Total</b>	<b>Praderas</b>	<b>C. Forrajeros</b>	<b>C. Agrícolas</b>	<b>Campo natural y otros</b>
Menos de 50	12,6	4,8	0,8	0	7
50 - 199	148,1	69,7	16,3	4	58,1
200 - 499	192,3	88,1	25,7	9,5	69
500 - 999	158,3	67,4	17,7	9,6	63,6
1000 - 2499	156,2	60,2	18,5	16,1	61,4
+ 2500	85,1	21,4	6	5,9	51,8
<b>Total</b>	<b>752,6</b>	<b>311,6</b>	<b>85</b>	<b>45,2</b>	<b>310,8</b>

Fuente: MGAP-DIEA.- Ejercicio 2006-2007

Las hectáreas de praderas sembradas anualmente representan casi el 30% de las que se presentan en el cuadro. Lo que implica que anualmente se siembran aproximadamente 90 mil hectáreas de pradera plurianual.

A lo anterior se le debe sumar el área de verdeo y cultivo de verano, que se estima en el doble del área de verdeo de invierno, lo que implica 170 mil hectáreas. Por último el área sembrada de cultivos agrícolas de invierno, a la cual habría que sumar el área de verano con destino a grano húmedo que se estima en 25 mil hectáreas.

El área total preparada y sembrada en el sector lechero entre todos los componentes de la rotación forrajera es aproximadamente de 330 hectáreas.

La estimación como demanda potencial de servicios de maquinaria agrícola de las organizaciones de productores, se fija hasta las explotaciones de 500 hectáreas de superficie lechera.

El acondicionamiento y siembra de chacras a efectos de la producción de forraje que se conforman como la demanda de las organizaciones de productores se estima en 50 mil hectáreas de pradera, 86 mil hectáreas de verdeo de invierno y verano, y 18,9 mil cultivos de invierno y cultivos para grano húmedo.

El total de hectáreas sembradas anualmente por los productores lecheros chicos y medianos se estima en 155 mil hectáreas.

Las organizaciones de productores, con sus servicios de maquinaria, estarían asistiendo a casi 25 mil hectáreas de superficie lechera, lo que implica el 16% de la demanda potencial.

En cuanto a la cobertura de productores que contrataron los servicios de sus organizaciones se entiende que es de alta significación ya que fueron asistidos alrededor de 1.300 productores, lo que implica un 50% del total de productores que requieren del servicio.

Al igual que en el caso de los servicios de suministro de raciones y granos, la acción de los gremios como oferentes de servicios de maquinaria tiene efectos sobre la formación de los precios de mercado, ya que actúa como un precio de referencia. Las organizaciones de productores trasladan, a las tarifas, solamente los costos directos e indirectos, sin mayores márgenes de ganancia, por lo que el resto de la competencia debe necesariamente adecuarse a esos valores.

## F. Resumen y conclusiones

- La lechería uruguaya mostró un fuerte proceso de crecimiento en producción en los últimos 50 años; primero, hacia el mercado interno, y luego, hacia el externo. Durante ese periodo se consolida el liderazgo de una empresa agroindustrial cooperativa (CONAPROLE), que mantiene hasta la actualidad más del 60% de la remisión de leche.
- El sector primario crece fuertemente en productividad, de la mano de la adopción de tecnologías, el crecimiento de los predios en tamaño, inversiones en infraestructura, etc. La lechería uruguaya logra altos niveles de competitividad, sobre la base de una producción que combina el pastoreo directo con suplementación estratégica, lo que le permite la obtención de una materia prima a muy bajo costo.
- Este proceso de modernización de la lechería no fue para todos los productores lecheros, ya que más de la mitad quedó por el camino. El modelo competitivo es exigente en tierra y capital (y también en gestión), y por este motivo, una buena parte de los productores más chicos no pudo mantenerse en la producción.
- Hasta finales de la década de los años 80, y a pesar de la reducción en el número de productores, el sector lechero logra avanzar sobre otras producciones, básicamente sobre la agricultura de secano. La adecuada integración vertical con la industria, la disponibilidad de tecnología, las posibilidades de mercado, etc., le dieron a la lechería herramientas para competir con otros rubros y ganar espacios, llegando a explotar aproximadamente un millón de hectáreas, poco más de un 6% de la superficie agropecuaria del país.
- A partir del siglo XXI, la situación cambia en forma radical. Si bien el sector lechero mantiene el crecimiento en la producción y el dinamismo del pasado, la competencia por el recurso suelo comienza a complicar al rubro, ya que actores o rubros alternativos empiezan a ejercer presión sobre la tierra. A nivel de rubros, la forestación y la agricultura de secano crecen de la mano de políticas públicas y mercados favorables. Asimismo, otros elementos se suman, como la llegada de inversores extranjeros alentados por la seguridad que brinda la tierra como resguardo de capitales. Esta mayor competencia por el recurso determina aumentos importantes en los precios de venta de la tierra y en los valores de arrendamiento.
- Este nuevo marco de competencia determina que el rubro no solamente deje de crecer en área, sino que comience a ceder terreno, perdiendo unas 150 mil hectáreas que implican un 15% de su superficie. Durante todo este periodo, el sector implementó y desarrolló una serie de estrategias que impidieron que esa reducción de la superficie fuera mucho mayor y que afectara prioritariamente a los productores más débiles.
- Resulta evidente que la fuerte institucionalidad desarrollada por el sector durante décadas, cimentada en instituciones serias y con una buena capacidad de propuesta, colaboró para mantener una adecuada competencia por el recurso. El sector lechero logró mantener algunas ventajas relativas en las normativas que regulan los arrendamientos de tierra, así como también un cierto apoyo por parte del Instituto Nacional de Colonización para obtener recursos para campos de cría o para dimensionar algunos predios de colonos.

- Logró también el sector algunas respuestas positivas por parte de los diferentes gobiernos de turno para enfrentar coyunturas desfavorables, como fue el caso del endeudamiento, de las crisis de precios o climáticas (sequías). Estos apoyos contribuyeron a minimizar los efectos negativos de las coyunturas adversas.
- La evaluación de las diferentes acciones desarrolladas por las organizaciones de productores para apoyar a sus socios parece confirmar una efectiva contribución a mejorar la competencia con el recurso en otros sectores. Los servicios de cría de los reemplazos del rodeo lechero, de suministro de raciones y granos y de arrendamiento de maquinaria, definitivamente contribuyen a mejorar la viabilidad del sector e indirectamente a incrementar el tamaño de sus predios.
- El sector lechero pierde un 15% de su superficie de pastoreo durante la década del 2000, pero la producción total sigue creciendo como consecuencia de una mayor productividad de la tierra. Esta mayor productividad se debe en gran medida al cambio técnico constante ocurrido en el sector, el cual es posible para muchos productores por el apoyo de los servicios que brindan sus organizaciones.
- La permanente incorporación de tecnología hace que la suplementación con concentrados (granos y subproductos de la molienda) pase a ser estructural en los sistemas de producción, potenciando una mayor carga animal y mejor desempeño individual de los animales. Lo que implica adecuadas condiciones de competencia con el sector agrícola, ya que adquiere, de este, crecientes volúmenes de grano. Si bien el grano no se produce en los predios lecheros, se adquiere en el mercado, e indirectamente se está incrementando la superficie dedicada a la lechería.
- Puede afirmarse entonces que al menos hasta el momento actual, las estrategias desarrolladas por el sector lechero han sido efectivas, y de no haber existido, el rubro habría perdido bastante más del 15% de la superficie de pastoreo. Por su parte, la pérdida verificada de superficie no parece haber afectado hasta el momento el dinamismo del sector, que sigue mostrando tasas altas de crecimiento en la producción.
- Si bien existe para algunos predios un margen tecnológico aún por recorrer antes de llegar al techo, queda la duda de que si se mantienen las condiciones favorables para el avance la agricultura, la competencia sea cada vez mayor y efectivamente se verifiquen reducciones importantes en las superficies destinadas a tambo, la producción se estanque e incluso retroceda.
- En este marco, las organizaciones de productores deben mantener activa su capacidad de propuesta, seguir innovando, ser eficientes y competitivos en la administración de sus servicios y mantener sus relaciones con el Estado y los hacedores de política.

Montevideo, noviembre del 2009

## **G. Anexos**

**Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.**

Tamaño explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
1 a 4.....	4.423	8,1%	12.830	0,1%
5 a 9.....	6.628	12,1%	45.053	0,3%
10 a 19.....	7.214	13,2%	99.764	0,6%
20 a 49.....	9.054	16,5%	288.348	1,8%
50 a 99.....	6.492	11,8%	462.876	2,9%
100 a 199.....	6.302	11,5%	898.458	5,7%
200 a 499.....	6.786	12,4%	2.167.692	13,7%
500 a 999.....	3.887	7,1%	2.754.780	17,4%
1000 a 2499.....	2.931	5,3%	4.492.725	28,4%
2500 a 4999.....	880	1,6%	2.950.865	18,7%
5000 a 9999.....	195	0,4%	1.273.230	8,1%
10000 y más.....	24	0,0%	357.142	2,3%
<b>TOTAL.....</b>	<b>54.816</b>	<b>100,0%</b>	<b>15.803.763</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1990. DiEA-MGAP*

**Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.**

Tamaño explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
1 a 4.....	8.356	12,2%	22.751	0,1%
5 a 9.....	9.820	14,4%	65.831	0,4%
10 a 19.....	9.966	14,6%	137.515	0,9%
20 a 49.....	11.360	16,6%	359.175	2,2%
50 a 99.....	7.433	10,9%	529.670	3,3%
100 a 199.....	6.958	10,2%	991.456	6,2%
200 a 499.....	6.782	9,9%	2.165.765	13,5%
500 a 999.....	3.792	5,5%	2.681.854	16,7%
1000 a 2499.....	2.810	4,1%	4.331.509	27,0%
2500 a 4999.....	830	1,2%	2.800.341	17,5%
5000 a 9999.....	217	0,3%	1.420.994	8,9%
10000 y más.....	38	0,1%	517.795	3,2%
<b>TOTAL.....</b>	<b>68.362</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.024.656</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1980. DiEA-MGAP*

**Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.**

Tamaño explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
1 a 4.....	11.085	14,4%	29.960	0,2%
5 a 9.....	11.897	15,4%	80.096	0,5%
10 a 19.....	12.259	15,9%	168.613	1,1%
20 a 49.....	13.071	16,9%	411.170	2,6%
50 a 99.....	7.927	10,3%	559.401	3,5%
100 a 199.....	6.603	8,6%	930.827	5,8%
200 a 499.....	6.734	8,7%	2.133.398	13,3%
500 a 999.....	3.626	4,7%	2.560.563	16,0%
1000 a 2499.....	2.784	3,6%	4.304.841	26,9%
2500 a 4999.....	869	1,1%	2.962.797	18,5%
5000 a 9999.....	253	0,3%	1.643.710	10,3%
10000 y más.....	55	0,1%	732.354	4,6%
<b>TOTAL.....</b>	<b>77.163</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.517.730</b>	<b>103,1%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1970. DiEA-MGAP*



**Superficie total explotada según régimen de tenencia de la tierra**

Régimen de tenencia	Superficie explotada	
	Hectáreas	Porcentaje
Propiedad. ....	9.052.580	57,3%
Arrendamiento. ....	1.925.256	12,2%
Pastoreo. ....		0,0%
Aparcería. ....	36.217	0,2%
Ocupante. ....	264.225	1,7%
Otras formas. ....	4.525.485	28,6%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>15.803.763</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1990. DiEA-MGAP*

**Superficie total explotada según régimen de tenencia de la tierra**

Régimen de tenencia	Superficie explotada	
	Hectáreas	Porcentaje
Propiedad. ....	8.509.389	53,1%
Arrendamiento. ....	1.914.295	11,9%
Pastoreo. ....		0,0%
Aparcería. ....	77.384	0,5%
Ocupante. ....	206.295	1,3%
Otras formas. ....	5.317.293	33,2%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>16.024.656</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1980. DiEA-MGAP*

**Superficie total explotada según régimen de tenencia de la tierra**

Régimen de tenencia	Superficie explotada	
	Hectáreas	Porcentaje
Propiedad. ....	8.700.215	52,7%
Arrendamiento. ....	2.933.699	17,8%
Pastoreo. ....		0,0%
Aparcería. ....	147.385	0,9%
Ocupante. ....	174.984	1,1%
Otras formas. ....	4.561.447	27,6%
<b>TOTAL. ....</b>	<b>16.517.730</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Censo Agropecuario del 1970. DiEA-MGAP*

Número de explotaciones por tamaño de la explotación, según departamento.

Departamento	Total	Número de explotaciones						
		Tamaño de las explotaciones (ha)						
		De 1 a 49	De 50 a 100	De 100 a 199	De 200 a 499	De 500 a 999	De 1000 a 2499	De 2500 y más
Artigas .....	2.152	861	172	209	338	246	208	118
Canelones .....	10.706	9.358	728	345	199	55	18	3
Cerro Largo .....	3.460	1.357	458	481	551	274	241	98
Colonia .....	3.718	1.714	646	616	489	170	73	10
Durazno .....	2.364	870	235	308	353	295	230	73
Flores .....	900	241	111	119	154	139	104	32
Florida .....	3.050	1.164	392	452	490	303	188	61
Lavalleja .....	3.888	1.671	582	564	584	283	164	40
Maldonado .....	2.062	773	352	388	344	145	55	5
Montevideo .....	1.367	1.325	26	11	4	1	0	0
Paysandú .....	2.402	964	189	246	386	241	253	123
Rio Negro .....	1.361	408	187	196	165	149	171	85
Rivera .....	3.056	1.502	378	376	421	214	109	56
Rocha .....	2.709	882	430	484	455	239	158	61
Salto .....	2.714	1.307	212	227	338	255	247	128
San José .....	3.664	2.152	635	390	282	124	74	7
Soriano .....	2.197	850	293	280	340	219	163	52
Tacuarembó .....	3.327	1.476	334	325	458	320	293	121
Treinta y Tres .....	2.034	523	287	365	432	215	163	49
<b>Total .....</b>	<b>57.131</b>	<b>29.398</b>	<b>6.647</b>	<b>6.382</b>	<b>6.783</b>	<b>3.887</b>	<b>2.912</b>	<b>1.122</b>
<b>Lecheros</b>	<b>14.890</b>	<b>6.529</b> 44%	<b>2.264</b> 15%	<b>2.053</b> 14%	<b>1.920</b> 13%	<b>1.104</b> 7%	<b>773</b> 5%	<b>247</b> 2%

Fuente: Censo Agropecuario del 2000. DIEA-MGAP

**Superficie comercializada anualmente y precio de venta**

<b>Año</b>	<b>Hectáreas totales</b>	<b>Superficie Promedio</b>	<b>N° de casos</b>	<b>Precio U\$/há</b>	<b>en</b>	<b>Indice (1980=100)</b>
1970	42.066	1.753	24	69		13
1971	36.778	2.163	17	76		14
1972	97.364	2.375	41	73		14
1973	63.741	2.125	30	96		18
1974	48.457	2.423	20	148		27
1975	47.640	2.647	18	146		27
1976	105.544	2.932	36	144		27
1977	86.249	2.212	39	185		34
1978	103.391	2.110	49	197		36
1979	138.900	2.043	68	316		59
1980	49.234	1.698	29	540		100
1981	76.364	2.314	33	425		79
1982	51.017	1.822	28	282		52
1983	92.433	1.778	52	169		31
1984	96.264	1.851	52	180		33
1985	63.729	2.451	26	251		46
1986	96.661	2.197	44	220		41
1987	69.106	2.229	31	323		60
1988	102.174	2.174	47	372		69
1989	83.329	1.811	46	377		70
1990	76.975	2.199	35	461		85
1991	150.320	2.637	57	474		88
1992	77.489	1.845	42	425		79
1993	58.135	1.938	30	420		78
1994	110.285	1.935	57	430		80
1995	140.120	2.297	61	458		85
1996	133.765	2.090	64	495		92
1997	218.166	1.983	110	592		110
1998	108.888	1.980	55	675		125
1999	89.892	1.998	45	546		101
2000	308.007	203	1.517	448		83
2001	530.092	270	1.966	413		76
2002	365.210	229	1.598	385		71
2003	740.845	344	2.156	420		78
2004	757.684	276	2.746	664		123
2005	845.893	295	2.872	725		134
2006	858.745	265	3.245	1.132		210
2007	675.826	206	3.277	1.432		265
2008	346.612	218	1.592	1.918		355

Fuente:

desde 1980 hasta 1999 información de INC (incluye solamente predios de más de mil hectáreas)  
Desde 2000 hasta la fecha DIEA registros de compraventa (incluye la totalidad de las transacciones)

## H. Siglas

Siglas	Significado
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CONEAT	Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra
CIDE	Comisión de Investigación y Desarrollo Económico
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
DGR	Dirección General de Registros
DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos
DIEA	Dirección de Investigaciones Agropecuarias
DICOSE	Dirección de Contralor de Semovientes
FFAL	Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera
FFDSAL	Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INC	Instituto Nacional de Colonización
ILC	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
JUNALE	Junta Nacional de la Leche
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPYPA	Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias

## I. Bibliografía

ARBELETCHÉ, P. y C. Carballo. 2007. “Los cambios en la agricultura de secano del nuevo siglo en Uruguay y sus consecuencias”. Departamento de Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía

FERNANDO, Lorenzo. 2002. “Precio de la tierra y creación de un fondo inmobiliario de tierras en Uruguay”. CINVE

TAMBLER, Adrián. 1998. “Bases para la elaboración de una propuesta para facilitar el acceso a la tierra”. OPYPA-MGAP

## DOCUMENTOS

- Censos Generales Agropecuarios. 1960, 1970, 1980, 1986, 1990, 2000, Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- Declaraciones Juradas de DICOSE (años 2000 al 2008). Dirección de Contralor de Semovientes, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- “El precio de la tierra en el Uruguay”. Enero 2000-junio 2006. Serie de trabajos especiales N° 250. Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- “Tierras de uso agropecuario. Ventas y arrendamiento. Periodo 2000-2007”. Agosto 2008. Serie trabajos especiales N° 262. Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- Serie “Precios de la Tierra”, Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- Anuarios de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- Encuesta Nacional de Lechería 2007. Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- Leyes y Decretos
- Actas y Memorias del Instituto Nacional de Colonización

