



# Implicancias de la transformación agrícola en el Mercosur: **el caso de Uruguay**

Ignacio Bartesaghi

Documento presentado en la conferencia *Comercio agrícola y América Latina: Cuestiones, controversias y perspectivas*, celebrada del 19 al 20 de septiembre en Buenos Aires, Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA



## Introducción

En los últimos años, Uruguay como otros países de la región suramericana, en particular los miembros del Mercosur, han registrado una explosión agrícola y agro-industrial sin precedentes, que incluso algunos autores han definido en términos de revolución.

A impulso de la demanda (crecimiento poblacional en Asia y en África, producción de biocombustibles, compras a futuro, cambio en los hábitos de consumo por el aumento en el ingreso), en combinación con las restricciones de oferta (frontera agrícola, fenómenos climáticos, escasos niveles de productividad agrícola, políticas proteccionistas), los países del Mercosur lograron profundizar las ventajas comparativas en la producción agrícola en el plano internacional, beneficiándose de la favorable evolución del precio internacional de los principales productos de exportación. Este fenómeno, ha posicionado a la región como un proveedor internacional de alimentos, hecho de importancia en términos estratégicos.

En consecuencia, todos los países de la región sufrieron una re - primarización de su estructura productiva, lo que de acuerdo a parte de la teoría económica más extendida, no los posiciona adecuadamente en la denominada “nueva economía” e impide como resultado el salto hacia el desarrollo.

En un primer capítulo, se enmarca el fenómeno comentado en relación a las principales tendencias globales y

perspectivas económicas.

En un segundo capítulo se caracteriza el comercio agrícola a nivel internacional, atendiendo a la importancia de la agricultura en relación con otros sectores de la economía.

En el capítulo tercero se analiza la evolución del comercio exterior de los productos agrícolas - de acuerdo a las definiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) - en el Mercosur y más profundamente en Uruguay en los últimos años. El análisis atiende particularmente a los cambios en el tipo de producto exportado (en términos de su proceso productivo) y a los destinos de las colocaciones externas de dichos bienes (efectos del comercio sur – sur agrícola).

Algunas de las transformaciones identificadas tienen importancia estratégica para los países de la región, que se han posicionado como los principales proveedores de alimentos a nivel mundial, aspecto nada menor en un mundo con dinámicas geopolíticas globales diferentes a la de décadas anteriores. Asimismo, dichas transformaciones afectan las políticas de inserción de los países de la región (eventual suscripción de tratados de libre comercio con países desarrollados o los posibles avances en el marco de la Ronda Doha de la OMC), escenarios que en cualquier caso son muy favorables para el sector agrícola y agroindustrial de todos los países del Mercosur, pero que se han visto relegados en los últimos años.

El último capítulo relaciona los efectos de la re primari-

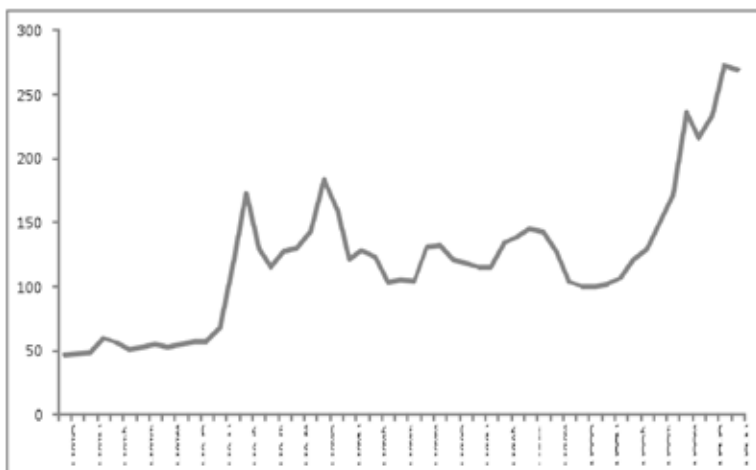
zación de las exportaciones por la transformación agrícola comentada, con el desarrollo económico y con la estructura agrícola del Uruguay. Dicho ejercicio, se centra particularmente en los cambios suscitados en el sector en los últimos años, en términos de proceso productivo, niveles tecnológicos, cantidad y calificación de mano de obra y tendencias internacionales de demanda y consumo. A su vez, se atiende a las limitaciones metodológicas que existen para el análisis de los resultados estadísticos debido a las metodologías disponibles y creadas por los países desarrollados.

Las conclusiones abordan el estado de situación del sector en la región y en Uruguay, vinculando el mismo con los posibles impactos y perspectivas en el marco de las tendencias globales de la economía y la geopolítica internacional, así como el debate internacional que podría resumirse como la “maldición de los recursos naturales”.

## **2. Tendencias globales y perspectivas económicas**

Previo a introducirnos en el análisis de la evolución del comercio exterior agrícola de los países del Mercosur y de Uruguay en particular, es necesario contar con un marco de referencia en el que se enmarcan las ofertas exportables agrícolas de los países de la región.

Gráfico 1 – Evolución del precio internacional de los alimentos  
(Base año 2000/100)



Fuente: elaboración propia en base a la UNCTAD Stat

Como puede observarse en el Gráfico 1, la evolución del precio internacional de los commodities alimenticios ha sido muy favorable desde el año 2003 en adelante, (luego de un estancamiento de casi dos décadas) lo que repercutió en la evolución de los términos de intercambio de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC), en particular de aquellos que también son exportadores de petróleo y minerales (CEPAL, 2012).

Como es sabido, la restricción de oferta provocada por los fenómenos climáticos (sequías, inundaciones), la limitantes de la frontera agrícola y disponibilidad de tierras arables, en combinación con la demanda por el crecimiento de la población mundial, los cambios en el

habito de consumo por mejores ingresos (China, India y algunos países africanos) y el efecto de las compras a futuro, mantienen al alza las perspectivas en la evolución de los precios internacionales de los productos básicos, al menos en términos históricos. De cualquier forma, hay que tener en cuenta los posibles saltos de productividad que puedan registrarse en el sector<sup>1</sup>.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el viento de cola de los precios internacionales de los alimentos puede verse afectado en los próximos años como consecuencia de la evolución de la economía internacional. En efecto, el crecimiento de Estados Unidos aún está lejos de la robustez deseada, Europa sigue sumergida en una de las peores crisis económicas de su historia, lo que está afectando la performance económica de China y otros países emergentes (BBVA Research, 2013).

Esta nueva coyuntura, si bien afectará las exportaciones de los productos agrícolas en los próximos años (mayores fluctuaciones), las proyecciones realizadas por la OCDE y la FAO para el período 2011 – 2020, muestran para algunos productos de suma importancia en la canasta exportadora de los países del Mercosur, un crecimiento de hasta el 30% en promedio y términos reales con respecto a la década anterior (OCDE y FAO, 2011).

Respecto al mismo tema, recientemente el FMI también

---

*1 Las proyecciones internacionales no logran adelantar las posibles innovaciones que pueden mejorar las cosechas de forma sustancial y afectar como resultado los niveles de oferta, lo que podría sobredimensionar la evolución del precio internacional.*

anunció que América Latina crecerá 3% en 2013 y 4% en 2014 respaldado por una combinación de financiamiento relativamente favorable y por una constante demanda de materias primas. Así como lo plantean otros organismos internacionales, el FMI también alerta por un endurecimiento de las condiciones de financiamiento mundiales y la posibilidad de una fuerte desaceleración del crecimiento de los países emergentes (especialmente China), lo que impactaría en la evolución de los precios internacionales de los alimentos (FMI, 2013).

En definitiva, la incertidumbre es el denominador común de todos los informes internacionales sobre perspectiva económica, lo que presiona a los países de ALC a aprovechar la coyuntura actual por cualquier cambio abrupto de tendencias como las que identificó recientemente Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2013).

Otro aspecto a considerar cuando se atiende a las tendencias internacionales, es la relación existente entre la evolución de los precios internacionales de los productos básicos, en especial los alimenticios, y los niveles de pobreza internacional (Oxfam, 2013). Si bien los países del Mercosur no sufren esta problemática (todos son excedentarios en la producción de los principales bienes agrícolas), por lo que no formará parte del análisis, sí es un flagelo que deben enfrentar muchos otros países.

Asimismo, la importancia geopolítica otorgada a los alimentos a nivel internacional es un fenómeno relativamente reciente y para lo cual la región, en particular el Mercosur, es llamado a cumplir un rol preponderante (IFPRI, 2012).



### 3. Importancia del sector agrícola en el comercio y economía internacional

Tomando como referencia el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (S.A.), en particular los capítulos 01 al 24<sup>2</sup>, seguidamente se presenta la importancia del sector agrícola a nivel internacional. Como puede observarse en el Gráfico 2, los mencionados capítulos no llegaron a explicar el 8% del total colocado en 2012, monto levemente superior al presentado en la década anterior.

Cabe precisar que si se replica el estudio de la participación del comercio agrícola a través de otras clasificaciones (Grandes Rubros por ejemplo), la participación de este tipo de bienes sería algo mayor (Bartesaghi, 2010).

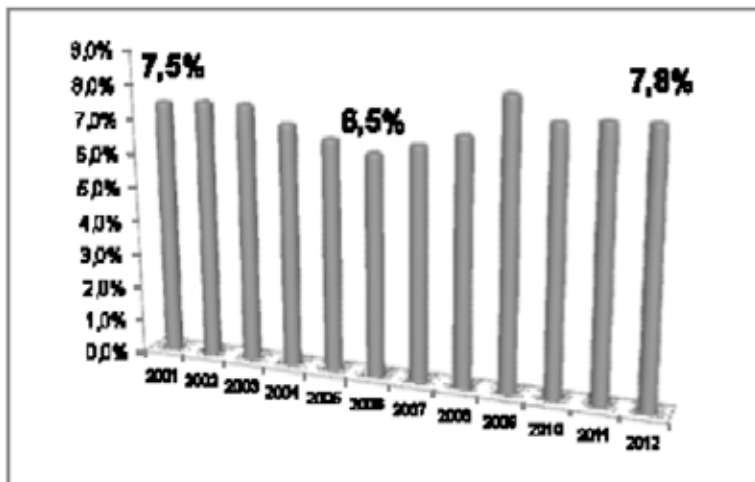
En cuanto al desempeño de las exportaciones mundiales de los productos agrícolas, su análisis adquiere especial importancia para la literatura económica más extendida. Como se profundizará más adelante, de acuerdo a un importante número de autores, existe una relación directa entre el desarrollo económico y la sofisticación de los productos exportados. En efecto, los países con un mayor contenido tecnológico en sus colocaciones externas y por tanto, con una matriz productiva mayormente industrializada (o sofisticada), presentan tasas de PIB más elevadas y alcanzan con algunas excepciones

---

*2 Si bien hay excepciones, tales como el Capítulo 03 del S.A. y otras partidas arancelarias, las mismas no fueron consideradas por no verse modificado el análisis pretendido.*

más elevados niveles de desarrollo (Housmann, 2010)<sup>3</sup>.

Gráfico 2 – Participación de las exportaciones agrícolas a nivel internacional



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En parte, este fenómeno tiene que ver con el dinamismo de esos productos en las exportaciones mundiales. Si se atiende a una serie de ventas internacionales de tres categorías de productos con diferentes niveles de contenido tecnológico de acuerdo a la clasificación mayormente utilizada (Lall, 2000), salvo en la última década, en

---

<sup>3</sup> Si bien existen muchas coincidencias en este sentido, no se trata de un debate cerrado. Otros autores e incluso el mismo Banco Mundial, alertaron sobre esta discusión simplificada con el término “maldición de los recursos naturales”. Al respecto, entienden que lo más importante es el aprovechamiento que se hacen de los recursos naturales, no otorgándole tanta importancia al tipo de matriz exportadora (políticas públicas), mucho más si se tiene en cuenta la innovación y tecnología asociada a los productos agrícolas que no son consideradas por las clasificaciones de contenido tecnológico utilizadas internacionalmente.

parte por las razones ya comentadas anteriormente, los bienes de capital y los equipos de transporte y sus partes son más dinámicos que los alimentos y bebidas.

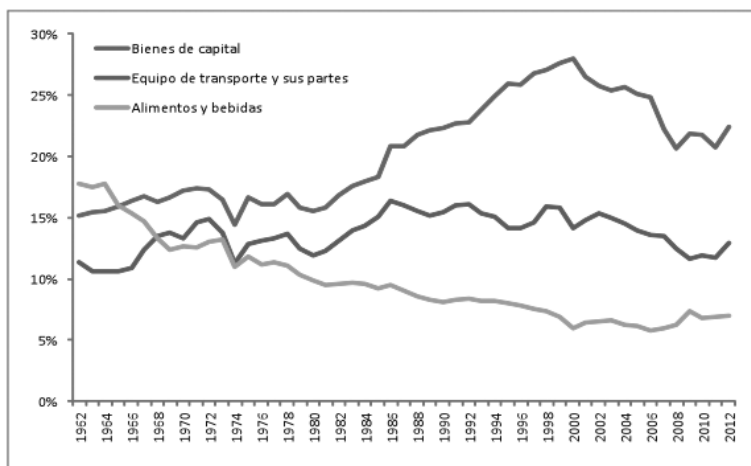
*Cuadro 1 – Desempeño de las exportaciones mundiales por categoría*

Década	Variación anualizada		
	Bienes de capital	Equipo de transporte y sus partes	Alimentos y bebidas
1962 - 1970	16%	17%	10%
1970 - 1980	19%	19%	17%
1980 - 1990	10%	9%	4%
1990 - 2000	9%	6%	4%
2000 - 2012	6%	7%	9%

*Fuente: elaboración propia en base a WITS*

En cuanto a la participación presentada en el comercio internacional, el gráfico siguiente muestra una clara tendencia para el caso de los alimentos y las bebidas. Como puede observarse, dichos bienes han perdido peso en el comercio internacional de forma sistemática en los últimos años, frenando su caída en la última década pero no ganando terreno frente al total (los saltos en la productividad agrícola se dieron en la última década). En contrapartida, los equipos de transporte y sus partes y los bienes de capital muestran un desempeño bien distinto.

Gráfico 3 – Evolución de la participación de las exportaciones mundiales (Por categoría)



Fuente: elaboración propia en base a WITS

Las estadísticas de largo plazo indican claramente que los bienes industriales presentan un mejor desempeño que los bienes agrícolas, salvo en la última década. Cabe preguntarse, si existen sustentos para avizorar un cambio en las tendencias globales, lo que favorecería a aquellos países con mayores niveles de competitividad en este sector, caso del Mercosur.

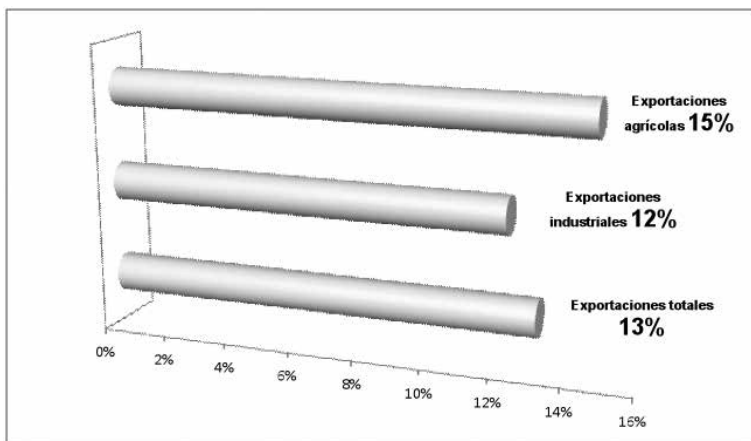
#### 4. El sector agrícola en el Mercosur

Las exportaciones agrícolas del Mercosur<sup>4</sup> alcanzaron los US\$ 133 mil millones en 2012, aumentando a una tasa anualizada del 15% entre los años 2001 – 2012

<sup>4</sup> Las estadísticas presentadas no incluyen a Venezuela.

(por encima de las exportaciones industriales y totales). Ese guarismo es cuatro puntos porcentuales superior al registrado por las colocaciones mundiales de los productos agrícolas, lo que indica una mayor especialización de la región en el comercio mundial de este tipo de productos.

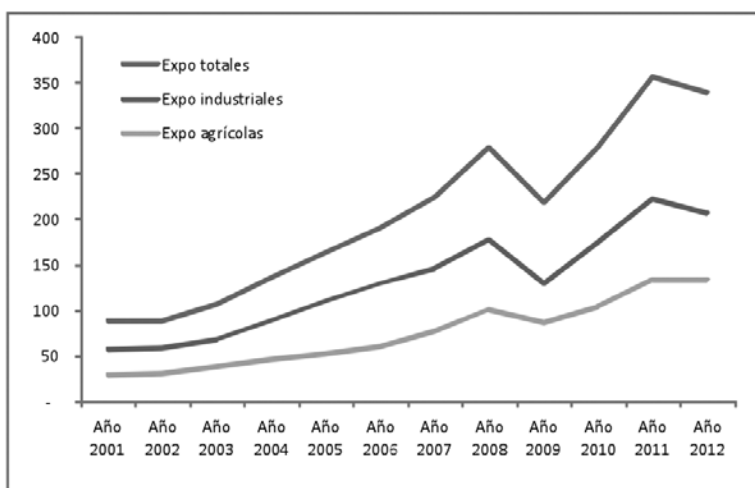
*Gráfico 4 – Crecimiento de las exportaciones del Mercosur por tipo de producto (Tasas anualizadas 2012/2001)*



*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

Es importante resaltar el comportamiento de este tipo de productos en la crisis de 2008, registrándose una caída de las colocaciones mucho menor que la de los productos industriales, especialmente afectados por el comercio intrarregional que tiene un componente industrial muy superior al de las corrientes de extrazona.

Gráfico 5 – Exportaciones del Mercosur por tipo de producto



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

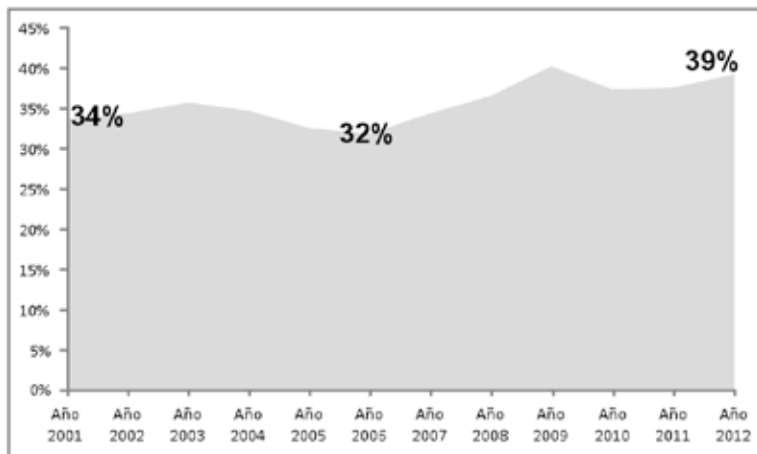
Las exportaciones de los productos agrícolas llegaron a explicar el 39% del total colocado por el bloque en 2012, lo que supuso 4 puntos más que la participación registrada en 2001. Sin computar los combustibles, la contribución al total asciende al 44%<sup>5</sup>.

El Mercosur es un jugador de cada vez más relevancia frente a las exportaciones agrícolas mundiales, explicando en 2012 el 9% de las colocaciones de este tipo de productos, dos puntos más que en el año 2001 (más importante aún es la participación del bloque como proveedor internacional de algunos productos clave importados por Asia o África). Dicha participación es más ele-

<sup>5</sup> Los flujos de IED captados en los últimos años por ALC también confirman una re primarización de las corrientes en cuanto al destino de las mismas (CEPAL, 2012).

vada que la presentada por los bienes industriales.

Gráfico 6 – Participación de las exportaciones agrícolas del Mercosur (Frente al total exportado por el bloque)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En cuanto a la importancia de la agricultura en el PIB, Paraguay es el país del bloque con un mayor peso de la agricultura en su producto, lo que coincide con la baja sofisticación de su matriz exportadora y con los niveles de concentración en pocos productos exportables. Esta realidad somete al país a mayores dependencias por la fluctuaciones del precio internacional de estos productos, como por ejemplo la soja (Bartesaghi; Cantera, 2009).

En el otro extremo, Brasil es el país con un menor peso de la agricultura en el producto total, lo que coincide con su desarrollo industrial, más allá de la explosión

agrícola registrada en los últimos años<sup>6</sup>. Si se analiza el nivel de transformaciones internas de los distintos países del Mercosur, Brasil evidencia la más abismal<sup>7</sup>. En algunos bienes agrícolas, pasó de ser un importador neto al primer jugador a nivel internacional (Ochoa, 2013).

*Cuadro 2 – Importancia de la agricultura para el Mercosur*

País	Sobre el PIB	Sobre empleo
Argentina	9%	5%
Brasil	5%	16%
Paraguay	16%	27%
Uruguay	8%	13%
Promedio Mercosur	9,6%	15%

*Fuente: elaboración propia en base a CIA Factbook*

La participación de la agricultura sobre el PIB, se encuentra por encima de la media internacional en el caso del Mercosur, pero registra una participación mucho menor en la ocupación de mano de obra (en particular por el efecto asiático).

<sup>6</sup> De acuerdo a la teoría clásica del desarrollo, a medida que los países transitan hacia dicha etapa adquieren menos productos primarios y alimenticios, más productos industriales y finalmente cada vez más servicios (Ley de Engel). Por eso mismo, los países miembros de la OCDE poseen mayores niveles de PIB en servicios que los países en desarrollo (Gadrey, J, 2000).

<sup>7</sup> Además de aprovechar el nuevo contexto internacional ya comentado, Brasil aplicó políticas específicas y planes de desarrollo para el sector agrícola.



*Cuadro 3 – Importancia de la agricultura a nivel mundial*

País	Sobre el PIB	Sobre empleo
Mundo	5,9%	35%

*Fuente: elaboración propia en base a CIA Factbook*

Es interesante comparar los principales productos agrícolas exportados a nivel internacional con respecto al Mercosur, comparando los años 2001 y 2012. Dicho ejercicio, demuestra algunos cambios de significación en el período. Por ejemplo, considerando solo los primeros 10 productos de exportación (en 2001 explicaron el 84% del total, mientras que en 2012 el 89%), los pescados y crustáceos perdieron la primera posición en 2001 para pasar a ocupar la quinta posición. Por el contrario, los cereales pasaron del cuarto al primer lugar en el mismo período.

En el caso del Mercosur, los residuos, desperdicios de las industrias alimentarias (Capítulo 23), bajaron una posición, mientras que la soja (Capítulo 12) pasó de la segunda a la primera posición.

*Cuadro 4 – Ranking de las exportaciones de los productos agrícolas  
(Por Capítulo del Sistema Armonizado)*

Ranking	MUNDO		MERCOSUR	
	2001	2012	2001	2012
1	03	10	23	12
2	02	02	12	23
3	22	22	10	10
4	10	15	2	2
5	04	03	17	17
6	08	12	15	15
7	07	08	9	9
8	24	04	3	20
9	23	23	24	24
10	12	07	20	22

*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

En cuanto a las coincidencias, los primeros cuatro capítulos de exportación colocados internacionalmente por el Mercosur coinciden con los 10 productos agrícolas mayormente comercializados a nivel internacional. Replicando el análisis pero en términos de dinamismo, solo tres de los productos con mayores niveles de crecimiento en las colocaciones del Mercosur, coinciden con los de mayor crecimiento a nivel mundial.

*Cuadro 5 – Ranking de las exportaciones de los productos agrícolas  
(Del Mercosur con el Mundo, por Capítulo del Sistema Armonizado)*

<b>COINCIDENCIAS PRINCIPALES PRODUCTOS</b>		<b>COINCIDENCIAS DINAMISMO</b>	
<b>Capítulo</b>	<b>2012</b>	<b>Capítulo</b>	<b>2012</b>
12	Sí	13	No
23	Sí	15	No
10	Sí	12	Sí
02	Sí	9	No
17	No	10	Sí
15	Sí	23	No
09	No	18	No
20	No	19	Sí
24	No	21	No
22	Sí	8	No

*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

Los casos coincidentes fueron las semillas y frutos oleaginosos (en particular la soja), los cereales y las preparaciones en base de cereales, harina, almidón, fécula o leche.

Previo a comentar individualmente los casos de Argentina, Brasil y Paraguay (Uruguay se desarrollará más profundamente como caso de estudio), se presenta una caracterización general del perfil agrícola exportador del Mercosur.

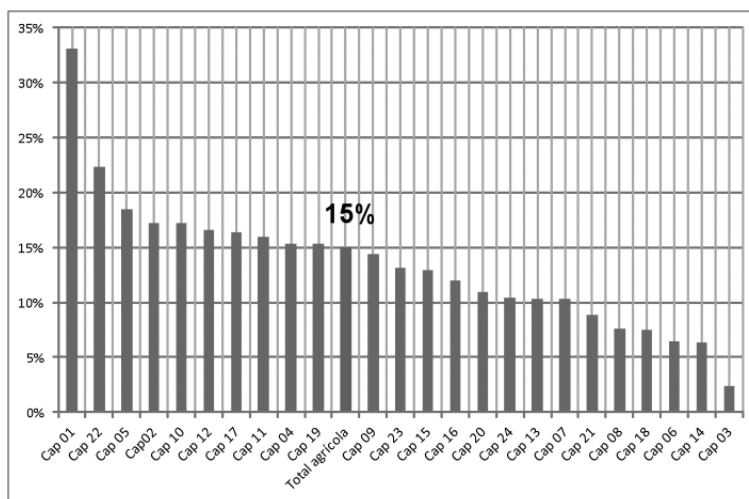
Las exportaciones agrícolas del Mercosur se encuentran bastante concentradas, ya que 10 capítulos de 24 expli-

caron cerca del 90% de las colocaciones en 2012. El primer producto de exportación del bloque es la soja (Capítulo 12), seguido de los residuos y desperdicios de las industrias alimenticias (Capítulo 23), los cereales (Capítulo 10), la carne y despojos comestibles (Capítulo 02), azúcar y artículos de confitería (Capítulo 17) y grasas y aceites animales y vegetales (Capítulo 15).

En cuanto al dinamismo de las exportaciones, como puede observarse en el Gráfico 6 presentado seguidamente, 10 productos crecieron por encima del promedio (15%) entre los años 2001 – 2012, destacándose los animales en pie, las bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres, los demás productos de origen animal, la carne y despojos comestibles, los cereales, las semillas y frutos oleaginosos, los azúcares y productos de confitería, los productos de molinería, malta, almidón, fécula, la leche y productos lácteos (huevos y miel) y las preparaciones en base de cereales, harina, almidón, fécula o leche.

Respecto a los saltos en la participación, tomando como referencia los años 2001 y 2012, la soja, los cereales y la carne ganaron 3 puntos porcentuales cada uno, seguido por el azúcar y las bebidas (dos y un punto porcentual respectivamente). En contrapartida, perdieron participación los pescados (tres puntos porcentuales), los residuos y desperdicios de las industrias alimenticias, las frutas y frutos comestibles (dos puntos porcentuales cada uno), el tabaco, las grasas y aceites animales, las preparaciones de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plantas y las preparaciones alimenticias diversas.

Gráfico 7 – Dinamismo de las exportaciones agrícolas del Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Los datos sobre la estructura exportable del Mercosur, podrían indicar un mayor crecimiento en productos con menor proceso, tales como el caso de los animales en pie, la soja, los cereales (lo que no quiere decir menores niveles de innovación), con excepción de la importancia de la carne, las bebidas y algunos lácteos.

Los cambios en el Mercosur se encuentran impulsados por Brasil, que en pocos años pasó de ser un importador neto de muchos productos agrícolas, a transformarse en un jugador internacional en bienes no tradicionales para su oferta exportable (como por ejemplo la carne).

## Brasil

En 2012, Brasil exportó productos agrícolas por un total de US\$ 80 mil millones, creciendo a una tasa anualizada del 16% (superior a la media del Mercosur) entre los años 2001 – 2012. La participación de los productos agrícolas de Brasil en las ventas totales, pasó del 28% al 33% en el mismo período.

Analizando las exportaciones agrícolas de Brasil por Partida del S.A., se observa que 10 productos explicaron más del 80% del total colocado por esta categoría en 2012, lo que supone una importante concentración. La situación presentada no se vio modificada de forma considerable en el tiempo, sino que podría aseverarse que la concentración del país en pocos productos es histórica.

*Cuadro 6 – Principales exportaciones agrícolas de Brasil*

Partida del S.A.	Descripción del producto	En miles de dólares		Participación		Nivel de procesamiento
		2001	2012	2001	2012	
1201	Melaza (querosa, traza, regular) de caña (traza), incluso licuadas	2.725.599	17.246.212	10,3%	21,2%	Bajo
1701	Azúcar de caña o de remolacha y saccharose químicamente pura, en estado	2.279.380	42.956.060	14,6%	53,2%	Medio
2304	Tarvas y demás resacas adictas de la entocación del aceite de soja	2.089.183	6.998.487	12,7%	8,2%	Alto
0207	Carnes y resacas comestibles, de aves de la partida 01.05, frescas	1.585.480	9.946.037	8,8%	12,4%	Medio
0801	Café, incluso tratado e descafeinado; cascara y cascara de café	1.242.667	6.140.321	7,4%	7,2%	Medio
7401	Tela de algodón en estado; desmenuada de algodón	921.130	3.197.762	5,7%	4,0%	Medio
2309	Leche de frutas o otros frutos incluidos al nivel de leche o de leche	882.988	2.611.238	5,4%	3,1%	Alto
1007	Alfalfa de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinada	588.822	2.071.227	3,1%	2,5%	Alto
0202	Carnes de animales de la especie bovina, congeladas	551.449	3.074.045	3,1%	4,0%	Medio
1009	Miela	497.329	6.345.338	2,8%	6,7%	Bajo
0203	Carnes de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada	346.463	1.347.916	2,1%	1,7%	Medio
1002	Las demás preparaciones y conservas de carne, fresca o congelada	312.470	1.426.989	1,8%	1,8%	Alto
2106	Preparaciones alimenticias no empacadas ni congeladas en otra parte	248.173	369.731	1,5%	0,3%	Alto
0204	Carnes de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	237.287	622.237	1,3%	1,2%	Medio
2101	Lechados, salsas y concentrados de café, in o polvo mate y preparaciones	205.580	236.333	1,2%	0,3%	Alto
0306	Crustáceos, incluso congelados, vivos, frescos, refrigerados, congelados	189.263	57.551	1,2%	0,1%	Bajo
0801	Dátiles, nueces del Brasil y nueces de marañón (nueces, castaño, anacardo, artículos de confitería en cajas (incluido el chocolate blanco))	123.621	212.232	0,7%	0,2%	Bajo
1704		114.873	171.421	0,7%	0,2%	Alto
Sum total		14.761.222	71.382.114	31%	33%	
Brasil		1.562.864	6.177.343	9%	17%	
Total Agrícola		16.324.126	80.251.858	100%	100%	

*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

Clasificando los productos exportados por su nivel de procesamiento<sup>8</sup>, los resultados indicarían que Brasil gana terreno en las exportaciones de productos con menor nivel de procesamiento en la última década, aumentando fuertemente su participación en productos como la soja o el maíz.

Este fenómeno se encuentra relacionado con los importantes cambios registrados en los destinos de exportación de este tipo de bienes (y por tanto por la evolución de los precios internacionales ya comentados), adquiriendo el comercio sur – sur especial importancia para el comercio agrícola.

Históricamente, este país colocaba productos de medio y alto proceso en mercados desarrollados (como Estados Unidos y la Unión Europea). En la actualidad, la importancia de otros países como China como comprador de bienes agrícolas, modificó esta relación y afectó las corrientes de productos con mayor proceso, a instancias, por ejemplo, de las colocaciones de soja.

A su vez, la importancia del comercio sur – sur, es clara en las negociaciones internacionales agrícolas en el marco de la Ronda de Doha de la OMC - en términos de incentivos -, así como en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Las exportaciones hacia mercados como China, otros países de Asia Pacífico, Rusia o India, permiten sostener niveles de demanda que otorgaron mercados alternativos para los exporta-

---

<sup>8</sup> En base a una clasificación propia.

dores agrícolas, superando incluso (al menos en parte) los efectos de las políticas proteccionistas aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea (subsidios, restricciones de acceso etc.).

## Argentina

En 2012, las exportaciones agrícolas de la Argentina superaron los US\$ 42 mil millones y aumentaron a una tasa del 12% (menos que la media del Mercosur) entre los años 2001 – 2012.

La participación de las colocaciones externas agrícolas frente a las totales mostró un crecimiento muy importante entre los dos años mencionados, pasando del 44% al 53%, lo que supone una participación 20 puntos mayor que la presentada por Brasil en el mismo año.

*Cuadro 7 – Principales exportaciones agrícolas de Argentina*

Partida del S.A.	Descripción del producto	En miles de dólares		Participación		Nivel de procesamiento
		2001	2012	2001	2012	
1201	Trigos (partes, fajas, pagués) de semilla (trigo), incluso sustitutos	2.725.530	17.245.319	16,8%	21,2%	Bras
1701	Algodón de lana o de semilla y semillas químicamente puras, en estado	2.276.960	12.806.880	16,6%	18,8%	Bras
3304	Tarfas y demás residuos sólidos de la trituración del aceite de soja	2.268.152	6.996.457	12,7%	6,2%	Bras
0207	Cerdo y suspiña comestibles, de carne de la partida 01.03, frescos	1.896.488	6.946.037	8,8%	8,7%	Bras
0901	Café, incluso tratado o descafeinado; cáscara y cascara de café	1.212.517	5.740.324	7,8%	7,2%	Bras
2401	Tabaco en venta o en elaboración; desmenucido de tabaco	921.130	5.197.303	6,7%	4,0%	Bras
3206	Jugos de frutas o otros jugos (incluido el jugo de uva) o de hortalizas	888.964	2.481.238	8,4%	3,1%	Bras
1907	Alcega de soja (soja) o sus fracciones, incluso refinao	505.862	2.074.537	3,1%	2,6%	Bras
9002	Carnes de animales de la especie bovina, congeladas	497.448	3.074.343	3,1%	4,6%	Bras
1600	Miel	497.329	3.063.336	3,1%	6,7%	Bras
0208	Carnes de animales de la especie porcina, frescos, refrigerados o congelados	346.401	1.247.218	2,1%	1,7%	Bras
1602	Las demás preparaciones y conservas de carne, de ave o de cordero	312.476	1.426.065	1,9%	1,6%	Bras
3106	Preparaciones alimenticias no empacadas ni conservadas en otra parte	246.171	365.231	1,9%	0,3%	Bras
0204	Carnes de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	237.357	620.337	1,9%	1,2%	Bras
3101	Extractos, esencia y concentrados de café, la o partes mate y preparaciones	226.936	726.535	1,7%	0,9%	Bras
0300	188.263	17.681	1,3%	0,1%	Bras	
0801	Cacaos, maceo del Brasil y nueces de marañón (maní, cacahú, amendo	123.831	212.232	0,9%	0,3%	Bras
1704	Extractos de confitería en cacao (incluido el chocolate blanco)	114.873	171.621	0,9%	0,2%	Bras
Sum total		17.967.222	11.082.019	47%	59%	
Brasil		1.562.864	8.174.547	9%	11%	
Total Agrícola		19.264.738	18.261.688	100%	100%	

*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

En el caso Argentino, se observa un menor nivel de concentración de las exportaciones que en el caso de Brasil.



En efecto, 10 productos explicaron el 70% del total colocado en 2012 (un porcentaje algo menor que la participación de 10 Partidas del S.A. en 2001), mientras que en Brasil, ese mismo número de productos alcanzó una participación del 80%.

Respecto a los cambios en la participación de las principales exportaciones agrícolas argentinas, se registró un aumento en productos procesados a partir de la soja, como tortas y demás sólidos de la extracción de aceite de soja, consideradas exportaciones de alto proceso agrícola de acuerdo a la clasificación utilizada. En contrapartida, Argentina pierde de forma sistemática participación en las exportaciones de soja, lo que puede estar asociado a la deslocalización de las cosechas hacia países vecinos (Uruguay y Paraguay), debido a las políticas públicas aplicadas por el gobierno argentino en los últimos años (detracciones a las exportaciones entre otras políticas que han afectado el nivel de inversiones en el sector agrícola).

## Paraguay

Si bien las estadísticas paraguayas vinculadas con el comercio exterior presentan algunas limitaciones<sup>9</sup>, igualmente se optó por caracterizar la oferta exportable agrícola del país.

Las colocaciones paraguayas de productos agrícolas ha-

---

<sup>9</sup> El monto de las exportaciones informado por Paraguay difiere según la base estadística que se tome en cuenta, existiendo diferencias de consideración en los totales informados para un mismo año.

brían superado los US\$ 4.100 millones en 2012, registrando un crecimiento del 18% entre los años 2001 – 2012, la tasa más elevada del Mercosur. A diferencia de lo que podría pensarse, la participación de los productos agrícolas cayó en el período considerado (pasó del 69% al 57%). Respecto a la concentración por producto, solo 4 Partidas del S.A. explicaron el 80% del total de bienes agrícolas colocado internacionalmente en 2012. Este nivel de concentración es el más elevado del Mercosur. A la vez, la estructura exportable de Paraguay, lo transformaría en el país más vulnerable a la variación del precio internacional de los productos agrícolas.

Cuadro 8 – Principales exportaciones agrícolas de Paraguay

Partida del S.A.	Descripción del producto	En millones de US		Participación		Nivel de procesamiento
		2001	2012	2001	2012	
1201	Huevo (avícola, fresa). Frasco de leche líquida, incluso condensada	322.233	1.172.440	51,2%	27,3%	Seg
1202	Carne de animales de la especie bovina, congelada	18.254	836.618	2,8%	16,2%	Único
1205	Leche	41.278	548.833	6,5%	12,2%	Seg
1208	Frijol (seco o machado)	6.666	338.811	1,0%	8,5%	Seg
2304	Tortas y demás residuos secos de la extracción de aceite de soja	11.864	132.818	1,7%	4,8%	Alt
1207	Acido de soja (ácido) o sus sales, incluso refinado	42.827	137.121	6,6%	2,3%	Alt
1208	Leche	1.848	117.796	0,3%	2,8%	Seg
1209	Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	56.827	132.721	8,9%	2,4%	Único
1209	Acidulo de leche de condensada y leche condensada pura	9.265	76.555	1,4%	1,9%	Único
2402	Cemento (suave) incluso desmenuzado, cemento (duro) y grisáceo	15.314	32.402	2,3%	1,7%	Alt
1207	Las demás semillas y frutos desgranados, incluso sustruados	6.241	32.282	1,0%	1,9%	Seg
1208	Seeds y productos de semillas de las especies bovina, porcina	3.188	28.736	0,5%	1,8%	Único
1204	Tierras, arcillas y molinos de animales, excepto los de plástico	2.030	28.547	0,4%	1,7%	Seg
1108	Almidón y fécula, avícola	478	24.822	0,2%	0,8%	Único
1112	Almidón de grano: cáñamo o algodón y sus fracciones, incluso refinado	1.671	22.911	0,2%	1,0%	Alt
1208	Semillas de trigo o de cebada, incluso sustruadas	0	19.378	0,0%	1,4%	Seg
1202	Carnes de aves de corral, frescas o refrigeradas	1.032	12.022	0,2%	0,3%	Seg
2412	Lacunas (resina o plástico) de demás morfologías como caucho	2.876	12.624	0,4%	0,3%	Alt
1114	Almidón de trigo (de harina), todo o metálico y sus fracciones, incluso	120	11.288	0,0%	0,3%	Alt
2412	Tubo en tubo o en estado desmenuzado de látex	82.170	10.000	12,4%	0,2%	Único
Total Agrícola		694.541	4.027.711	97%	92%	
Total		72.821	87.242	7%	2%	
Total agrícola		697.476	4.114.729	100%	100%	

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En los últimos años, Paraguay ha registrado algunos cambios de importancia en las colocaciones de los productos agrícolas. Entre los años 2001 y 2012, perdieron

relevancia las exportaciones de soja<sup>10</sup>, tabaco y carne fresca o refrigerada (considerados de proceso bajo y medio) y ganaron terreno la carne congelada (nivel de proceso medio), el trigo y el maíz (nivel de proceso bajo).

## 4.1 El caso de Uruguay

### 4.1.1 Todas las exportaciones agrícolas

Las exportaciones uruguayas de productos agrícolas alcanzaron una suma cercana a los US\$ 6.000 millones, creciendo a una tasa anualizada del 18% entre los años 2001 – 2012 (la más alta del Mercosur junto con Paraguay).

*Cuadro 9 – Principales exportaciones agrícolas de Uruguay*

Paraca del S.A.	Descripción del producto	En miles de US\$		Participación		Nivel de procesamiento
		2001	2012	2001	2012	
1201	Hojas (cortadas, fresas, pedregos de soja (soya), incluso cuabramado	1.592	1.459.993	0,2%	24,4%	Bajo
9202	Carne de animales de la especie bovina, congelada	148.987	1.036.641	19,7%	17,3%	Medio
1006	Arroz	107.072	901.090	13,1%	8,4%	Bajo
1001	Trigo y morcajo (trancuñón)	33	479.297	0,0%	7,8%	Bajo
9201	Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	62.259	362.852	6,7%	6,6%	Medio
9402	Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante	49.649	329.016	6,4%	5,5%	Medio
9406	Quesos y requesón	48.829	204.717	6,2%	4,4%	Alto
1107	Malla (de cebada u otros cereales), incluso torrada	51.694	210.031	6,6%	3,6%	Medio
9303	Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado	48.934	134.335	6,4%	2,2%	Bajo
9405	Mantequilla y demás materias grasas de la leche; pastas lácteas	14.958	102.016	1,8%	1,7%	Alto
9102	Animales vivos de la especie bovina	3.029	79.411	0,4%	1,3%	Bajo
9204	Carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada	23.694	77.901	2,8%	1,3%	Medio
1102	Grasa de animales de las especies bovina, ovina o caprina	4.395	66.595	0,5%	1,1%	Medio
1005	Maíz	37	63.692	0,0%	1,1%	Bajo
9005	Agritos (olivos) frescos o secos	58.675	61.450	6,9%	1,0%	Bajo
9004	Tijales, vejigas y estómagos de animales, excepto los de pescado	13.623	56.741	1,4%	0,9%	Bajo
9206	Residuos comestibles de animales de las especies bovina, ovina	9.096	51.304	1,1%	0,9%	Bajo
9304	Filetes y demás carne de pescado (incluye jorita), fresca, refrigerada	24.787	43.318	2,7%	0,7%	Medio
1602	Las demás preparaciones y conservas de carne, resacas o sangra	17.281	39.688	1,9%	0,7%	Alto
1607	Margarina, resaca o preparaciones alimenticias de grasas o aceites	0	39.535	0,0%	0,7%	Alto
Sub total		730.071	5.526.544	79,9%	91,6%	
Resto		196.911	448.864	21,2%	8,3%	
Total agrícola		926.982	6.004.408	100%	100%	

*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

Uruguay es el país del Mercosur que ha registrado el

*10 En cuanto a los derivados de la soja, aumenta la participación de las colocaciones de tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja y baja la de aceite de soja.*

mayor salto en la importancia de los productos agrícolas frente al total exportado, lo que podría ser visto como una sostenida re primarización de las exportaciones, lo que en términos de sus efectos en otros sectores de la economía se conoce como la “maldición de los recursos naturales” (Banco Mundial, 2010)<sup>11</sup>.

En efecto, como lo muestra el Cuadro 10, la participación de este tipo de bienes en el total colocado pasó del 45% al 67% entre los años 2001 – 2012 (el país también ganó participación frente a las exportaciones mundiales de este categoría, duplicando la misma entre los años 2001 y 2012). El gran salto exportador encuentra su explicación en la importancia adquirida por las exportaciones de soja, producto que no era exportado por el país en 2001 y que pasó a ocupar la primera posición en 2012, superando incluso a las exportaciones de car-

---

*11 El concepto no fue acuñado por el Banco Mundial, sino que se le atribuye al semanario The Economist en la década del 70 con motivo del fenómeno de la “enfermedad holandesa”. En esa época, el descubrimiento de gas en el mar del norte (Holanda), generó una apreciación del tipo de cambio afectando la competitividad del resto de la economía, en particular del sector industrial. Este fenómeno suele traerse a colación por la pérdida de competitividad del Uruguay en el sector industrial. Cabe señalar que debido al ingreso de divisas asociadas al sector agrícola, que se ha visto beneficiado por la favorable evolución del precio internacional de este tipo de mercaderías (lo que generó una readecuación de la producción hacia los sectores con mayores ganancias relativas), ha generado varios efectos, entre los cuales se encuentra la apreciación de la moneda nacional, y un aumento de los salarios y los costos internos por un aumento en el ingreso nacional. De cualquier forma, en base a un estudio de CINVE citado por Paulino, C y Mondelli, M, se asegura que no hay evidencia que los sectores transables no favorecidos por el boom agrícola hayan perdido participación en el PIB, ya que la apreciación de la moneda fue compensada por saltos en la competitividad. En síntesis, el importante crecimiento de la actividad agrícola y agroindustrial en el país no se ha visto acompañado de un proceso de desindustrialización, además el PIB agrícola versus el total sigue perdiendo importancia en los últimos años.*

ne, uno de los productos estrella de las exportaciones del país desde que se cuenta con estadísticas<sup>12</sup>.

A su vez, si se toman como referencia el número de Partidas del S.A. involucradas en las operaciones, Uruguay fue el país del Mercosur que logró diversificar en mayor medida las exportaciones agrícolas.

*Cuadro 10 – Indicadores de las exportaciones agrícolas del Mercosur*

	Brasil	Argentina	Paraguay	Uruguay
Nº Partidas expo > millón en 2012	135	133	44	62
Nº Partidas expo > millón en 2001	119	113	25	47
Aumento de la participación 2001 - 2012 (en puntos porcentuales)	5	8	-12	22

*Fuente: elaboración propia en base a Trade Map*

Otro fenómeno de suma importancia en términos de política de inserción externa de los países de la región, es el destino de las colocaciones de este tipo de bienes. En ese sentido, como se demuestra en el gráfico presentado a continuación, entre los años 2001 y 2012 se observan cambios de consideración en el destino de las exportaciones de los productos agrícolas (lo que afectó los niveles de diversificación globales del país<sup>13</sup>).

De forma general, podría resumirse que los mercados

12 Midiéndola por Partida del S.A., ya que por Capítulo del S.A. fue la carne el principal producto de exportación en 2012. Cabe señalar, que en el primeros siete meses de 2013, la soja ya supera a la carne como el primer producto de exportación.

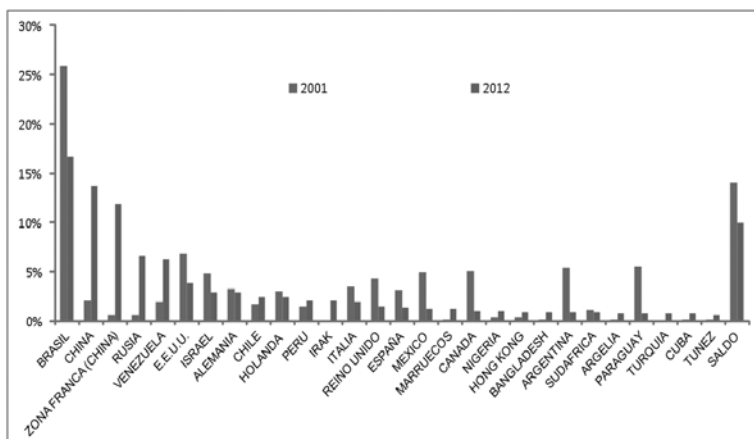
13 El índice de concentración Herfindahl – Hirschmann confirmarían una mayor diversificación de las exportaciones uruguayas por destino (CIU, 2012).

tradicionales tales como Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, México, Israel y Brasil, perdieron importancia frente a otros mercados como China, Rusia, Venezuela, países de Medio Oriente, Asia Pacífico y algunos países africanos.

Este fenómeno, que a priori puede suponer un simple re direccionamiento de las colocaciones agrícolas del país por el efecto precio, terminó repercutiendo en la toma de decisiones de los sucesivos gobiernos nacionales en cuanto a la agenda externa del país. Cabe precisar que para una economía con la estructura productiva de la uruguayaya (basada en sus ventajas en recursos naturales de acuerdo a la teoría clásica), los incentivos para negociar acuerdos comerciales están muy relacionados con el destino de sus exportaciones agrícolas y con la evolución de los precios internacionales anteriormente comentada.

A la vez, este nuevo relacionamiento sur – sur que tiene a los recursos naturales como vehículo, tiene implicancias en la geopolítica internacional e introduce una nueva dimensión al análisis del comercio agrícola a nivel internacional. La importancia otorgada a los alimentos y otros recursos naturales en la geopolítica internacional, naturalmente no es una novedad. La diferencia central está en que la misma ya no es monopolio de los países desarrollados para justificar parte de sus políticas internas y externas, sino que en la actualidad, ocupa un lugar de privilegio en las economías emergentes y en el relacionamiento entre dichos actores entre sí y con el mundo desarrollado.

Gráfico 8 – Exportaciones agrícolas uruguayas por destino



Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA

En consecuencia, más allá de los incentivos de las contrapartes (que también se han visto modificados en los últimos años), con la estructura actual de las ventas externas de Uruguay, el país cuenta con menos incentivos para avanzar en las negociaciones con la Unión Europea, Estados Unidos o la Ronda Doha de la OMC<sup>14</sup>. Esta aseveración, quizás no tiene importancia para el caso específico de Uruguay analizado aisladamente

14 Lo que no quiere decir que Uruguay y otros países del Mercosur no obtengan beneficios por el cierre de este tipo de acuerdos. De acuerdo a los Modelos de Equilibrio General Computable, el Mercosur se vería beneficiado para el conjunto de su economía con el cierre de acuerdos profundos, ya sea con Estados Unidos, la Unión Europea o en el marco de un cierre de la Ronda Doha de la OMC.

(dado su peso negociador), pero sí adquiere especial relevancia cuando se lo traslada al resto de los países del Mercosur, en particular Brasil<sup>15</sup>.

En definitiva, las políticas proteccionistas seguidas por Brasil y por Argentina en los últimos años, sumado al fenómeno señalado, ha provocado el escaso avance en la agenda externa del Uruguay, especialmente en lo atinente al cierre de acuerdos de relevancia en términos económicos (Bartesaghi, 2012).

#### 4.1.2 Los cambios en los 10 principales productos de exportación

Seguidamente, se compara el escenario de las exportaciones agrícolas de Uruguay en 2001 con respecto al presentado en 2012, atendiendo en este caso al universo de productos mayormente exportados en base a cada año (los 10 principales bienes). Si se observan los cambios registrados en clave de estructura, el más notorio fue el resaltado anteriormente respecto a la importancia adquirida por la soja en el período considerado.

---

*15 Al menos teóricamente, Uruguay debe definir su política comercial con los otros socios del Mercosur.*



Cuadro 11 – Estructura en 2001 (10 principales productos de exportación)

Ranking	Producto	Año 2001					Saldo comercial (X - M) en Mill. De US\$
		Participación		Número			
		En expo agrícolas	En expo totales	Partidas*	Destinos*	Empresas*	
1	Carnes y despojos comestibles	28%	13%	8	33	27	345
2	Cereales	19%	9%	4	22	49	95
3	Leche, productos lácteos y miel	16%	7%	7	16	22	136
4	Pescados y crustáceos	10%	4%	6	26	33	82
5	Productos de molinería (maíz)	6%	3%	2	3	7	50
6	Frutas y frutos comestibles	6%	3%	2	19	13	36
7	Tabaco	5%	2%	2	7	6	30
8	Preparaciones de carne o de pescado	3%	1%	4	6	6	17
9	Los demás productos de origen animal	2%	1%	3	11	14	13
10	Preparaciones en base a cereales	1%	1%	3	3	8	-14
Sub total		94%	43%	41	146	185	760

\* Con ventas superiores a los US\$ 200 mil.

Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA

Cuadro 12 – Estructura en 2012 (10 principales productos de exportación)

Ranking	Producto	Año 2012					Saldo comercial (X - M) en Mill. De US\$
		Participación		Número			
		En expo agrícolas	En expo totales	Partidas	Destinos	Empresas	
1	Carnes y despojos comestibles	27%	18%	8	43	36	1.511
2	Semillas y frutos oleaginosos (soja)	24%	16%	2	17	31	1.364
3	Cereales	18%	13%	5	42	42	594
4	Leche, productos lácteos y miel	14%	9%	7	28	19	773
5	Productos de molinería (maíz)	4%	2%	2	3	5	179
6	Pescados y crustáceos	3%	2%	4	21	23	162
7	Grasas y aceites animales	2%	1%	3	20	11	25
8	Animales vivos	1%	1%	4	7	14	84
9	Frutas y frutos comestibles	1%	1%	3	10	14	45
10	Los demás productos de origen animal	1%	1%	3	9	21	58
Sub total		95%	64%	41	200	216	5.177

\* Con ventas superiores al millón de US\$.

Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA

Otros dos productos treparon en el mismo período al ranking exportador de 2012, caso de las grasas y aceites vegetales (considerado un producto de proceso alto) y los animales en pie (considerado un producto de proceso bajo). Los tres bienes mencionados relegaron del ranking a las preparaciones de pescado, el tabaco y las preparaciones en base a cereales (todos productos de medio y alto proceso de acuerdo a la clasificación utilizada).

Respecto a los que se mantienen en el ranking, la carne sigue (a nivel de Capítulo del S.A.) siendo el primer producto de exportación del país, perdiendo levemente participación en el total de las exportaciones agrícolas (por el fenómeno de la soja), pero aumentando considerablemente su participación en el total exportado por el país. Entre los años 2001 y 2012, aumentó el número de empresas exportadoras y los mercados de exportación de la carne<sup>16</sup>. Por otra parte, con comportamientos dispares, en el ranking se mantienen los cereales, los lácteos, los productos de molinería (malta), los pescados y crustáceos, las frutas y frutos comestibles y los demás productos de origen animal.

Tomando como referencia los principales productos de exportación, así como ocurre en otros países de la región, Uruguay gana terreno en productos agrícolas con menor proceso (mismo resultado si se considera el total de las colocaciones agrícolas), tales como la soja, animales en pie, a excepción de las grasas y aceites animales (colocación agrícola de alto proceso vinculada a la instalación de una sola empresa extranjera).

Adicionalmente al procesamiento anterior, si se computa el universo de productos considerado en el análisis a través de las clasificaciones de Grandes Rubros, Contenido Tecnológico y Uso Económico, el resultado confirma la aseveración anterior. En efecto, las ventas exter-

---

*16 En el caso de la carne vacuna, se ha registrado una concentración en la faena, llegando a explicar 5 empresas cerca del 50% del total faenado en el país, de las cuales la mayor parte son empresas extranjeras. (OPYPA, 2012).*

nas de los principales bienes agrícolas clasificadas por su uso económico, muestran la mayor participación de los bienes intermedios con respecto a los de consumo final (entre los años 2001 – 2012 los bienes de consumo final pasaron de explicar el 81% de las exportaciones al 54%, mientras que los intermedios del 19% al 44%).

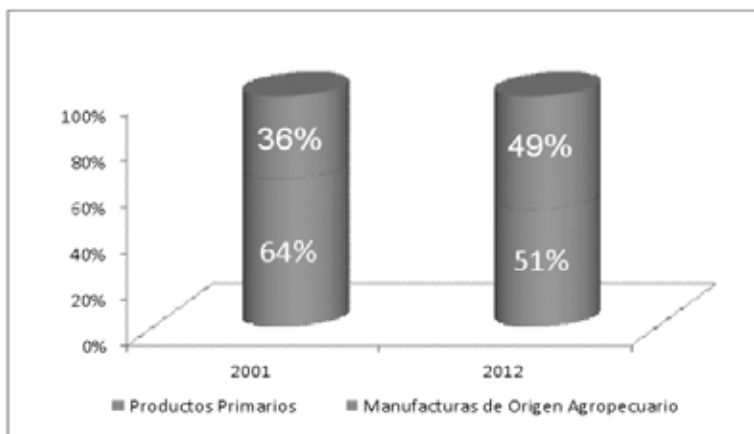
En la misma línea, tanto por Grandes Rubros como por Contenido Tecnológico, se destaca el mayor crecimiento de los productos primarios versus las manufacturas.

*Cuadro 13 – Exportaciones agrícolas uruguayas por Grandes Rubros (Todas las subpartidas de los 10 principales capítulos exportados en los años 2001- 2012)*

Grandes Rubros	Año en millones de US\$		Participación		Variación
	2001	2012	2001	2012	2012/2001
Manufacturas de Origen Agropecuario	583	2.893	64%	51%	396%
Productos Primarios	324	2.809	36%	49%	766%
<b>Total general</b>	908	5.702	100%	100%	528%
<b>Variación en kilos netos</b>					<b>308%</b>

*Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA/CNCE/CIU*

Gráfico 9 – Exportaciones agrícolas uruguayas por Grandes Rubros (Todas las subpartidas de los 10 principales capítulos exportados en los años 2001- 2012)



Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA/CNCE/CIU

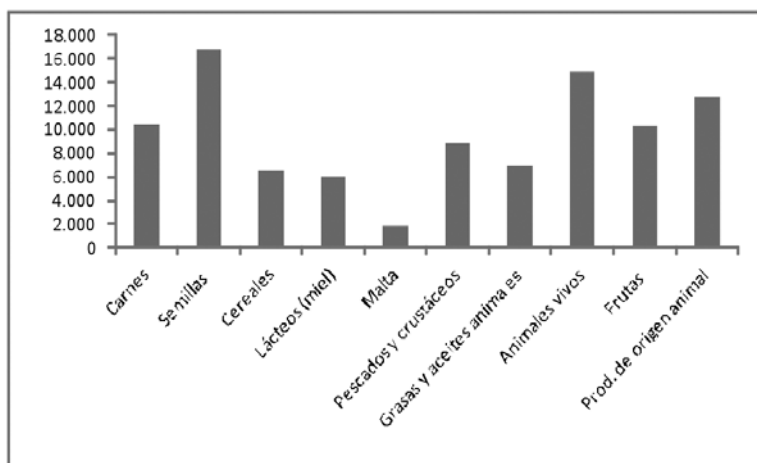
Cuadro 14 – Exportaciones agrícolas uruguayas por Contenido Tecnológico (Todas las subpartidas de los 10 principales capítulos exportados en los años 2001- 2012)

Por Contenido Tecnológico	2001	2012
Productos primarios	74,9%	85,9%
Manufacturas basadas en recursos naturales /Agricultura y forestación	24,4%	12,7%
Manufacturas basadas en recursos naturales/ Otros	0,7%	1,4%
Manufacturas de contenido tecnológico medio/ Industrias de procesamiento	0,0%	0,0%
Otras transacciones	0,0%	0,0%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA/CNCE/CIU

Atendiendo a las distancias medias de las exportaciones de los principales productos agrícolas, la distancia promedio de los 10 principales bienes exportados en 2012, superó los US\$ 9.500 km, cifra muy superior a la registrada en décadas anteriores, lo que está relacionado con los niveles de competitividad internacional alcanzados en el período bajo análisis.

Gráfico 10 – Distancia media de las exportaciones agrícolas



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

En resumen, si se considera el universo anteriormente señalado (10 principales productos exportados en los dos años de referencia) en términos agregados, se observan algunos cambios de interés:

- Los 10 principales productos de exportación aumentan levemente su importancia en el total de las exportaciones agrícolas.
- En contrapartida, hay un importante aumento del peso de dichos bienes frente al total exportado por el país. Además, Uruguay gana participación en el comercio mundial de estos bienes y en algunos productos es un proveedor de privilegio.
- Los principales productos agrícolas exportados por Uruguay presentan cada vez mayor importancia en el saldo comercial.
- El número de productos exportados entre los años 2001 y 2012 se mantuvo constante, mientras que los

mercados crecieron considerablemente. Por su parte, el número de empresas asociadas a la actividad agrícola, si bien aumenta, es menor que en el caso del número de mercados.

- De acuerdo a la clasificación en base a la sofisticación del proceso productivo, el país estaría mostrando mayor especialización en bienes con menor proceso, pero los beneficios por los efectos multiplicadores de dichos bienes son muy superiores a los presentados por otros bienes de mayor proceso (aceites comestibles por ejemplo). A su vez, mantiene la importancia en bienes con medio y alto proceso tales como la carne y los lácteos<sup>17</sup>.

*Cuadro 15 – Cambios de las exportaciones agrícolas uruguayas*

Año	Participación		Número			Saldo comercial (X - M), en Mill. De US\$.
	En expo agrícolas	En expo totales	Partidas*	Destinos*	Empresas*	
2001	94%	43%	41	146	185	760
2012	95%	64%	41	200	216	5.177

\* En 2001 mayor a US\$ 200 mil, en 2012 mayor al millón de US\$

*Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA*

*17 Dichos productos adquieren especial importancia dado que acompañan los cambios en el patrón de consumo de los países asiáticos, especialmente de China, Además, se trata de sectores con un buen nivel de mano de obra y remuneraciones promedio. En los primeros años de 2013, Uruguay, junto con Australia y Nueva Zelanda, ya se posicionó como uno de los principales proveedores de la carne bovina congelada importada por China (Universidad Católica, 2013).*

## **5. Especialización agrícola de Uruguay versus su desarrollo económico**

### 5.1 ¿Qué implicancias tiene la re primarización?

A priori, podría pensarse que para el país es negativo que productos como la soja o los animales en pie, ganen terreno en desmedro de otros productos con mayor proceso como pueden ser las preparaciones alimenticias (en base a cereales o de carne y de pescado) o el tabaco. Pero si se atiende al número de empresas asociadas a las diferentes actividades mencionadas o a los destinos de exportación (no solo en número sino también en las distancias asociadas a la operativa), los resultados podrían mitigar parcialmente ese primer supuesto.

De forma complementaria, es necesario atender al poco estudiado “efecto derrame” o “multiplicador” de la actividad agrícola en el país, a partir de la demanda de servicios de transporte, logística y otros vinculados con el comercio exterior. Algunos estudios indicarían que el sector agrícola nacional y algunos sectores clave ya mencionados como la carne y los lácteos, tienen un elevado efecto multiplicador en el resto de la economía. Al respecto, debe tenerse en cuenta que no todos los productos agrícolas tienen el mismo efecto. Por ejemplo, la carne y los lácteos muestran resultados muy superiores a los de la soja, producto que como se mencionó anteriormente ha ganado terreno en la matriz exportadora agrícola nacional (Terra, et. 2009).

Al tratarse de servicios transables, todas aquellas actividades vinculadas con la Distribución Física Internacional han registrado tasas de crecimiento record en los últimos años. Otro efecto habitualmente no considerado en el análisis, refiere a la relación existente entre las exportaciones agrícolas y las importaciones bienes como tractores, camiones, maquinaria agrícola, envases y agroquímicos, entre otros productos asociados con la producción agrícola y ganadera del país. Todas las categorías mencionadas han presentado tasas de crecimiento históricas en los últimos años, pero con una mayor penetración de las importaciones frente a la producción nacional, lo que a priori puede ser considerado como una oportunidad desaprovechada por los agentes económicos locales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las clasificaciones internacionales utilizadas para agrupar a los productos exportados, presentan deficiencias en cuanto a los cambios en el proceso productivo, tales como avances tecnológicos aplicados directamente al proceso, la innovación genética (transgénicos), los servicios asociados a estos bienes (trazabilidad, huella de carbono, etc.), las mejoras en la comercialización o distribución, el empaque, entre otros tantos factores. Los aumentos en la productividad agrícola nacional en los últimos años, tienen que ver con un proceso de innovación constante no captado por las clasificaciones tradicionales.

De cualquier forma, algunas de estas mejoras no son innovaciones generadas en el propio país, sino impuestas por empresas foráneas, lo que podría catalogarse como otra oportunidad perdida.



Otro fenómeno, especialmente importante para Uruguay en los últimos años, ha sido la extranjerización de algunos sectores productivos. La extranjerización en el sector agrícola<sup>18</sup> ha sido muy notorio en el caso de la carne (más de la mitad de la faena está en manos de empresas extranjeras), cereales, alimentos preparados (aceites, otras preparaciones), bebidas, lácteos, entre otros productos, pero también lo ha sido en la venta de la tierra, donde se ha dado un proceso de extranjerización (DIEA, 2012)<sup>19</sup>.

La extranjerización mencionada, que por cierto es muy debatida al interior de los diferentes actores nacionales, presenta implicancias no tomadas en cuenta por las clasificaciones habitualmente utilizadas en el comercio internacional. Algunas de ellas refieren a los niveles de I&D, el capital fijo, los cambios en la calificación de la mano de obra, los servicios asociados, intangibles y el acceso a los mercados, que suelen ser saltos cualitativos provocados por la instalación en el país de multinacionales del agro negocio<sup>20</sup>. En contrapartida, por este suceso, el país pierde control y margen de maniobra en sectores clave, especialmente en términos del agregado de valor y de la generación de una industria alimentari-

---

*18 Debe tenerse en cuenta que Uruguay ha batido record de inversiones en los últimos años, fenómeno que no solo se registró en el sector agrícola, sino también en el industrial y en el de servicios.*

*19 También se ha registrado un cambio importante en las superficies dedicadas a la ganadería y la forestación en relación a las de uso agrícola, en especial por impulso de la soja, siendo que ésta última aumentó de forma sustancial el número de hectáreas para su explotación.*

*20 El fenómeno de extranjerización del sector agrícola nacional se encuentra muy concentrado en las inversiones de Brasil (en las cadenas productivas agrícolas) y de Argentina (en la compra o renta de tierras).*

cia de mayor proceso y valor agregado nacional<sup>21</sup>. Más allá de los esfuerzos realizados (intento por conformar conglomerados), Uruguay no logra posicionarse como un gran productor de alimentos preparados, contando a priori con todas las ventajas para transitar hacia una especialización en esa dirección (PACC, 2009).

Un aspecto complementario a tener en cuenta es la importancia del sector agroindustrial en las variables económicas, como por ejemplo, el empleo y la importancia en el PIB manufacturero. Asimismo, los niveles salariales de los principales sectores agroindustriales (como la carne y los lácteos), son en promedio bastante más elevados si se los compara con otros sectores industriales muy intensivos en mano de obra, como por ejemplo la vestimenta (sector de buen nivel de ocupación en el Uruguay).

Ahora bien, el debate en cuanto al empleo (en este caso analizando solo el empleo directo), podría tener sentido en otros sectores menos intensivos en mano de obra, como por ejemplo la soja (que además tiene un efecto multiplicador menor), o si se tiene en cuenta el nivel de calificación de los empleados, lo que tiene directa relación con el fomento por modificar los niveles educativos del país y su capacidad por enfrentar la denominada nueva economía.

De cualquier forma, atendiendo a cómo se han desarrollado algunos países (Sevares, 2010) y analizando cuidadosa-

---

*21 Igualmente, empresas nacionales emblemáticas como Conaprole, también se han visto tentadas por la primarización de sus exportaciones por el fenómeno precio, caso de la importancia adjudicada a la leche en polvo en relación a otros productos tradicionales comercializados internacionalmente por la empresa.*

mente las estadísticas de más largo plazo presentadas en los primeros capítulos, parecería que aún sigue vigente la importancia de incorporar a la estructura productiva bienes con un mayor componente de contenido tecnológico y niveles de innovación. También es cierto que el reciente cambio de tendencia en el comportamiento de algunos alimentos, podría modificar algunas de las trayectorias internacionales más citadas por la literatura económica.

Otro aspecto a considerar es el vinculado con las limitaciones medioambientales de este tipo de producción, ya que la pérdida en la fertilidad de los suelos (uso del agua por las plantaciones agrícolas, inadecuado uso de los agroquímicos etc.), tiene un impacto directo en la calidad de las tierras arables (ya de por sí un recurso escaso a nivel internacional). De no hacerse un uso apropiado de dicho recurso, se afectará tarde o temprano la sostenibilidad de la producción agrícola<sup>22</sup>.

Otro de los enfoques sobre este tipo de producción económica tiene que ver con la concentración del ingreso, ya que en algunas cadenas regionales agrícolas se han registrado niveles de concentración muy elevados, con importantes recursos en manos de pocas empresas, que por lo general son multinacionales (este fenómeno no es ajeno a lo ocurrido en los otros países del Mercosur y de toda América Latina)<sup>23</sup>.

---

*22 Así como ocurre en otros países del mundo, Uruguay cuenta con legislación vinculada a la conservación de los suelos, si bien existen posibilidades de mejora, especialmente en términos del control institucional.*

*23 Efecto que se potencia aún más si se incorpora al análisis los productos minerales.*

## 5.2 ¿Qué dice la teoría?

De acuerdo a la teoría clásica de las ventajas comparativas de David Ricardo, Uruguay se ha especializado en la producción de aquellos bienes en los que cuenta con ventajas comparativas en la dotación de los factores de producción, lo que lo lleva a especializarse en las exportaciones de este tipo de bienes, viéndose favorecido por el comercio exterior y estableciendo un patrón comercial determinado con sus principales socios comerciales (se exportan productos agrícolas y se importan bienes de capital).

Las teorías más contemporáneas, atribuyen a otras variables la especialización productiva de los países (infraestructura, nivel educativo, economías de escala etc.), que no eran consideradas por la teoría clásica y que en definitiva, indicarían que la dotación de los recursos naturales es condición necesaria pero no suficiente para explicar la estructura exportable de los países (Paolino, et. 2012).

Como ya se adelantó en capítulos anteriores, el debate internacional sobre la “maldición de los recursos naturales” es muy amplia, por momentos antagónica, pero con algunas coincidencias en los últimos tiempos.

Por un lado, aquellos autores como Hausmann y Rodrik de la Universidad de Harvard, que han planteado y comprobado estadísticamente la relación entre el producto exportado y el crecimiento económico, además de analizar qué posibilidades tienen los países para ver

modificada su estructura productiva (saltos hacia productos con mayor proceso, grados de innovación y contenido tecnológico).

Por otro, el Banco Mundial, participó muy activamente en este debate a través de Augusto de la Torre y otros reconocidos técnicos, demostrando la importancia que tiene en el desarrollo la calidad de las instituciones y las políticas públicas, más que el tipo de bien exportado. En definitiva, qué uso se hace de los recursos extraordinarios generados por el boom de los precios internacionales de los productos alimenticios es la clave para el desarrollo.

Respecto al caso uruguayo, desde el año 2003 en adelante, el PIB agrícola como el global alcanzó el período de crecimiento más largo de su historia, registrándose niveles de inversión a tasas record, tasas mínimas de desempleo, una baja en los índices de la pobreza rural (Paolino, 2012), entre otros indicadores favorables. La deuda pendiente parece estar en el aprovechamiento de los recursos naturales para implementar reformas profundas en temas como la educación, innovación e infraestructura, aspectos que pueden afectar el sostenimiento del crecimiento.

### 5.3 Algunas limitaciones metodológicas

Las limitaciones estadísticas presentadas por las clasificaciones mayormente utilizadas en el comercio internacional, impiden sacar conclusiones apresuradas en cuanto al contenido tecnológico de los bienes colocados

internacionalmente por Uruguay, y por tanto, sobre el fenómeno de la re primarización. Dicha clasificación fue definida en un contexto de tiempo y espacio (Pavitt, K, 1984; OCDE, 1996; Lall, S, 2000; ONUDI, 2003), que difiere sustancialmente de la estructura productiva actual del Uruguay, e incluso con el de la economía global, ya que el proceso de globalización afectó en los últimos años a todos los procesos productivos por el salto tecnológico. Si bien más recientemente, la CEPAL mejoró en parte las debilidades anteriores, persisten otras que siguen impactando en las conclusiones vinculadas con la re primarización de las colocaciones externas de los países de ALC.

Entre las restricciones que aún persisten, pueden señalarse la imposibilidad de asociar el proceso productivo con la innovación, el desconocimiento del encadenamiento productivo a partir de los procesos que se llevan a cabo en un país<sup>24</sup>. Otra limitación identificada refiere a los diferentes procesos productivos seguidos a nivel internacional. Como es sabido, un mismo producto puede seguir para su producción procesos productivos, intensidades tecnológicas o calificación de la mano de obra muy distinta, lo que afecta tanto el precio final como las características de su comercialización internacional.

Lamentablemente, las clasificaciones mayormente utilizadas por los países en desarrollo parten del supuesto de que se está frente a un mismo proceso productivo y un

---

*24 Limitación estadística que la OMC definió como “hecho en el mundo” y que busca analizar las colocaciones a partir del valor agregado y no de su producto final.*

mismo nivel tecnológico, lo que dista mucho de la realidad y termina agrupando en una misma categoría de productos aquellos que difieren sustancialmente.

## **6. Algunas conclusiones**

Las colocaciones mundiales de los productos agrícolas explican menos del 10% del comercio mundial. Con excepción de la última década, las exportaciones de este tipo de bienes son menos dinámicas que las industriales. Las transformaciones en la economía global en los últimos 10 años (en especial por la explosión asiática y el inicio de un nuevo proceso en África), pueden modificar la tendencia en el crecimiento de los productos agrícolas.

De cualquier forma, en el escenario económico internacional actual, se hace muy espinosa la tarea prospectiva, salvo para identificar las seguras fluctuaciones que deberá enfrentar, en los próximos años, el comercio agrícola internacional.

Tomando como referencia la evolución de las exportaciones tanto del Mercosur como de Uruguay en los últimos años, es inobjetable el importante crecimiento de las ventas externas de este tipo de bienes, registrando tasas muy superiores a las de nivel internacional. Por otra parte, procesando las exportaciones del Mercosur con las clasificaciones disponibles, es notorio que la región ha visto re - primarizadas sus exportaciones a impulso de las transformaciones internacionales (al menos si se las mide en términos de participación frente a las totales).

Naturalmente, Uruguay no estuvo ajeno a lo ocurrido en el resto de la región. En ese sentido, salvo por la importancia que aún mantiene la carne y algunos lácteos, sí existe una mayor concentración en las colocaciones de productos con menor proceso tales como la soja y los animales en pie. Asimismo, en los últimos años, el bloque ha cambiado sus destinos de exportación, no dependiendo como otrora de los mercados desarrollados y superando -al menos temporalmente- los impactos de las políticas proteccionistas aplicadas por dichos actores.

Los nuevos consensos en la literatura económica respecto al debate de la “maldición de los recursos naturales”, así como el reconocimiento de las limitaciones metodológicas que presentan las estadísticas disponibles, impiden llegar a conclusiones apresuradas en cuanto al impacto de la re - primarización de las exportaciones uruguayas.

Entre otros aspectos no tomados en cuenta, se ubican los cambios en el proceso productivo, en variables como la innovación y tecnología aplicada en la producción de los productos agrícolas en general, la comercialización internacional, los servicios asociados (trazabilidad), entre otros. Esta transformación es evidente en productos como la carne o los lácteos, donde el país ha visto aumentado sus niveles de productividad, ha captado inversiones extranjeras y logró diversificar sus destinos a nivel internacional en la última década (transformándose en un jugador de peso internacional).



En términos geopolíticos, debe tenerse en cuenta la progresiva importancia que se les otorga a aquellos países superavitarios en alimentos, lo que introduce una nueva dimensión a la importancia de la agricultura, en especial en ALC.

Si bien la producción agrícola presenta algunas amenazas derivadas de sus propias características de producción (como por ejemplo los impactos ambientales, la frontera agrícola, etc.), la explosión de este sector en los últimos 10 años no puede enmarcarse, al menos en Uruguay, en el debate de la “maldición de los recursos naturales”. Esta aseveración tiene que ver con el efecto multiplicador que tiene el sector agrícola en el país, especialmente en los servicios, la manufactura (industria alimenticia) y el sector importador. El debate, sí podría tener cabida en la imposibilidad de generar una industria desarrollada de alimentos preparados y en el riesgo de que aquellos sectores con mayor proceso, sigan perdiendo terreno frente a la soja o los animales en pie.

En suma, para el caso uruguayo, al menos hasta el presente, no se identifican elementos que permitan aseverar que la re primarización (en términos estadísticos) está afectando el crecimiento.

Igualmente, es esperable que el país siga de cerca este fenómeno e impulse el mayor agregado de valor a sus exportaciones agrícolas. A su vez, es imperioso que se utilicen adecuadamente los fondos extraordinarios derivados de la explosión agrícola internacional, tanto para mitigar los desvíos que puedan generarse en la concen-

tración económica ya comentada, como para procesar las reformas internas que permitan continuar con la especialización en la producción de algunos servicios más asociados a la “nueva economía”.

## **7. Bibliografía**

Achkar, M; Domínguez, A; Díaz, I; Pesce, F (s/f): “Las transformaciones en la frontera agrícola uruguaya”, Universidad de la República.

Banco Mundial (2010), Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?

Bartesaghi, I (2012): “La Agenda Externa del Uruguay”. Asociación de Despachantes de Aduana, Revista de Comercio Exterior, diciembre 2012.

Bartesaghi, I (2010): “Caracterización del comercio de bienes del Uruguay por Grandes Rubros. Manufacturas de Origen Industrial”. Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo.

Bartesaghi, I; Cantera, V (2009): “Principales competidores para Uruguay en las exportaciones de bienes primarios y agroindustriales”, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo.

BBVA (2013): “Situación China/Asia”. Análisis Económico, segundo trimestre.

Cámara de Industrias del Uruguay (2012): “Comercio

Exterior de Bienes del Uruguay.

CEPAL (2012): “Anuario estadístico de América Latina y el Caribe”.

CEPAL, FAO, IICA (2010), Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000 – 2010), implicaciones para América Latina y Opciones de Política.

De la Torre, A (2010): “evitando la maldición de los recursos naturales”. Banco Mundial.

DIEA (2012): “Anuario estadístico agropecuario”.

FMI (2013): “Perspectivas económicas. Las Américas, Tiempo de reforzar las defensas macroeconómicas”, Washington.

Gadrey, J (2000): “The characterization of goods and services. An alternative approach”, Université de Lille.

Hausmann, R (2010): “Diversificación Económica y Prosperidad: Comentarios sobre el Uruguay. Universidad Católica del Uruguay”

IFPRI (2012): “Global food policy report”, Washington.

Lall, S (2000): “The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1984 - 1998”. Queen Elizabeth House, University of Oxford.



**FLACSO**  
ARGENTINA