



Agenda de Desarrollo del Sector Lechero 2025-30

27/08/2024

Resumen ejecutivo

Este documento elaborado por ANPL resume los desafíos y propuestas del sector lechero de cara a la Administración 2025-30. La lechería es un rubro de alta productividad y rentabilidad potencial, gran capacidad para generar desarrollo económico y social, y condiciones únicas para sustentar la producción agropecuaria familiar, en particular para pequeños productores. Al mismo tiempo, el sector enfrenta un conjunto de desafíos significativos que han obstaculizado su producción y han condicionado las decisiones de productores, trabajadores y agentes que operan en el sector. Este documento constituye un aporte de los productores nucleados en ANPL con el objetivo de identificar algunos de estos desafíos y plantear propuestas orientadas a superarlos.

Caracterización. El sector está conformado por unos 3.100 tambos, de los cuales el 72% son pequeños productores con una escala de explotación inferior a las 200 hectáreas. En la última década el sector perdió 1.000 tambos, prácticamente el 25% del total. El sector ocupaba en el ejercicio 2021/22 unas 650 mil hectáreas, lo que implica una caída de unas 150 mil hectáreas respecto a una década atrás. Pese a la caída del área, ha logrado mantener una producción estable en torno a 2.200 millones de litros/año, gracias a un aumento de la productividad de 27%. El sector tiene una inserción fuertemente exportadora: el 75% de la leche procesada se destina a la exportación; en 2023 las exportaciones totalizaron USD 850 millones. Por su foco exportador, el sector está expuesto a los shocks de precios internacionales y a factores internos como las tarifas de servicios públicos o eventos de atraso cambiario que aumentan los costos de producción en dólares, afectando la rentabilidad del sector, las decisiones de producción, las decisiones de inversión y en el límite las decisiones de continuidad o cierre de los productores de leche. Por su parte, datos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca muestran que el sector primario empleaba en 2018 a más de 4.700 personas, mientras que la fase industrial emplea a 7.300 trabajadores aproximadamente, según datos del Banco Central del Uruguay.

Desafíos estructurales del sector. La lechería es uno de los rubros de mayor productividad física y mayor valor económico de la producción por hectárea, siendo una de las pocas actividades agropecuarias viables para un pequeño productor familiar. Sin embargo, para alcanzar estos niveles de productividad se requiere una alta inversión por hectárea, por lo que el **acceso al capital y al financiamiento de largo plazo** constituye un desafío estructural para el sector. El **acceso a la tierra** también es un desafío estructural, en particular para los productores pequeños, en un sector donde la mitad de la producción se desarrolla en tierras arrendadas, un mercado en el que los productores lecheros

enfrentan la competencia de otros sectores dinámicos como la agricultura de secano o el complejo forestal, este último favorecido por ventajas tributarias en distintas etapas de su cadena productiva. El sector también enfrenta fuertes desafíos en materia de **capital humano**: más de la mitad de los trabajadores rurales tienen educación primaria o menos, lo que afecta la adopción de nuevas tecnologías y la actuación productiva. El sector también enfrenta el **desafío de sostenibilidad social por el recambio generacional, tanto a nivel de productores como de trabajadores**, elementos clave para asegurar la sostenibilidad y proyección futura del negocio lechero en un contexto de caída sistemática en la cantidad de productores y contracción del área en la última década. Finalmente, en los últimos años han quedado en evidencia los desafíos en materia de **sostenibilidad ambiental** que enfrentan las cadenas agroindustriales en general y el sector lácteo en particular.

Propuestas. La ANPL destaca que el abordaje de las distintas problemáticas del sector requiere una mirada estratégica de largo plazo y un conjunto de medidas debidamente articuladas. Este documento aporta un conjunto de propuestas agrupadas en torno a cuatro ejes temáticos. En primer lugar, se desarrollan propuestas para mejorar la **inserción internacional del sector**, destacándose la necesidad de implementar una estrategia país para el sector lácteo y de mejorar el acceso a mercados para reducir las desventajas competitivas frente a otros países exportadores.

En segundo lugar, se presentan un conjunto de propuestas orientadas a mejorar aspectos estructurales de la **competitividad** del sector, como ser relaciones laborales que promuevan la incorporación de tecnología, un nuevo esquema de tarifa eléctrica plana en línea con los desafíos en materia de bienestar social y animal que enfrenta el sector, la necesidad de avanzar hacia un esquema tarifario que asegure un gasoil competitivo alineado a los precios internacional y al costo de producción en condiciones de eficiencia, y el fortalecimiento del programa de Caminería Rural bajo la órbita de OPP con el objetivo de mejorar el estado una infraestructura pública crítica para este sector que genera aumentos de costos e incluso pérdidas de producción ante eventos climáticos adversos que son cada vez más frecuentes.

En tercer lugar se plantean propuestas orientadas a **apuntalar la sostenibilidad del negocio**, entre las que se destacan **la necesidad de potenciar y jerarquizar el INALE**, la propuesta de implementar un Fondo Anticíclico para la Protección de la Producción Lechera (FAPPL), un conjunto de programas e iniciativas para fortalecer la oferta de capital humano y promover el recambio generacional en el sector, mejorar el acceso a la tierra vía el Instituto Nacional de Colonización, introducir incentivos fiscales para promover contratos de arrendamiento de largo plazo que permitan a los productores amortizar inversiones en paquetes tecnológicos y extensión de plazos para los créditos garantizados por el FOGALE de manera de mejorar el acceso a financiamiento a largo plazo.

Finalmente, se plantean un conjunto de iniciativas orientadas a promover la **investigación, innovación e incorporación de tecnología** en el sector en torno a distintos ejes temáticos. La ANPL velará para que la inversión en C&T en el sector lácteo sea igual o mayor a la inversión promedio en el país, por contar con un sistema de trazabilidad de la inversión y productos en C&T para el sector lácteo, por el mantenimiento de instrumentos como los FPTA de INIA, por el fortalecimiento de la Red Tecnológica de la Cadena Láctea como

instrumento de articulación de actores públicos y privados donde se acuerden prioridades de investigación, innovación, desarrollo, formación de recursos humanos y difusión de tecnologías a lo largo de la cadena de valor, promoción de incentivos fiscales vía COMAP para que los productores puedan adoptar prácticas ambientales sostenibles y la integración de fuentes de información públicos y privados de manera de poder tener un monitor en tiempo real del accionar del sector lechero en sus dimensiones económica, ambiental y social.

Contenido

| | |
|----------------------------------|---|
| I. | 3 |
| II. | 6 |
| 1. Error! Bookmark not defined. | |
| 1.1 Error! Bookmark not defined. | |
| 1.2 Error! Bookmark not defined. | |
| 1.3 6 | |
| 2. Error! Bookmark not defined. | |
| 2.1 Error! Bookmark not defined. | |
| 2.2 7 | |
| 2.3 9 | |
| 3. Error! Bookmark not defined. | |
| 3.1 Error! Bookmark not defined. | |
| 3.2 10 | |
| 3.3 Error! Bookmark not defined. | |
| 3.4 Error! Bookmark not defined. | |
| 3.5 Error! Bookmark not defined. | |
| 4. Error! Bookmark not defined. | |
| 4.1 Error! Bookmark not defined. | |
| 4.2 Error! Bookmark not defined. | |
| 4.3 Error! Bookmark not defined. | |

I. Características del sector y coyuntura actual

El 2023 fue un año complejo para el sector lechero. En primer término, tuvo que afrontar una sequía histórica que implicó un incremento de los costos para poder mantener el sistema en los mismos niveles de producción, debiéndose afrontar mayores costos de alimentación y de producción. Por otro lado, el precio al productor bajó considerablemente en el segundo semestre del año, producto de los menores precios recibidos por la leche comercializada en el mercado externo, generándose menores niveles de rentabilidad. El

2024 comenzó con un otoño marcado por una buena relación insumo-producto, pero el exceso de lluvias deterioró esta relación, condicionando la lactancia y la implementación de pasturas, generando actualmente una caída en la producción del orden del 8% en relación con igual periodo del año anterior, a lo que debemos sumar los costos generados por el endeudamiento incurrido para afrontar la sequía.

Pequeños productores. El sector está conformado por unos 3.100 tambos, de los cuales el 72% son pequeños productores con una escala de explotación inferior a las 200 hectáreas, el 18% explotan entre 200 y 500 hectáreas y el 9% tienen una superficie superior a las 500 hectáreas.¹

Menos productores, caída del área y aumento de la productividad. En la última década el sector lechero perdió 1.000 tambos, prácticamente el 25% del total. La caída se registra en los todos los estratos de tamaño, aunque se observa con mayor intensidad en los establecimientos de menor escala: los pequeños establecimientos con área inferior a 50 hectáreas cayeron 40%. El sector ocupaba en el ejercicio 2021/22 unas 650 mil hectáreas, lo que implica una caída de unas 150 mil hectáreas respecto a una década atrás. Pese a la caída de área y de establecimientos, la producción total de leche comercial se mantuvo estable en torno a 2.200 millones de litros/año, gracias a un aumento de la productividad de 27% (medido a través del indicador de litros anuales/vaca masa).

Destino de la producción. El 83% de la producción es remitida a la industria mientras que el 13% tiene como destino la elaboración en predio (4% en 2014-15), en tanto que el restante 4% se consume en el predio. El 70% de la leche remitida a las industrias tiene como destino la elaboración de leche en polvo, el 25% quesos y el restante 4% leche fluida.

El sector tiene una inserción fuertemente exportadora: el 75% de la leche procesada se destina a la exportación. En 2023 se exportaron lácteos por un total de USD 850 millones, siendo los principales destinos Brasil (50%), Argelia (14%), México (4%), Rusia (4%) y Argentina (3%). Por su parte, las exportaciones a China han sido volátiles en los últimos años, oscilando entre el 6% del total en 2018 y el 22% en 2021.

Exposición a volatilidad de precios internacionales y atraso cambiario. Por su inserción exportadora, el sector está fuertemente expuesto a las oscilaciones de precios internacionales y al descalce entre los precios y los costos de producción. Eventos como el shock de precios internacionales del 2014-15 que derivó en una caída del 50% de los precios de venta del sector o el atraso cambiario reciente que produjo un aumento de los costos en dólares del 30% generan fuerte presión sobre la ecuación económica del sector, afectando las decisiones de producción, las decisiones de inversión y en el límite las decisiones de continuidad o cierre de los productores de leche.

Si bien el sector depende fuertemente de las condiciones externas también puede verse afectado por factores internos, como la evolución del consumo, la disponibilidad de financiamiento, el costo de los insumos y las fluctuaciones del tipo de cambio real. En ese sentido, los últimos tres años se han caracterizado por un fuerte incremento de los costos en dólares (IMS en USD aumentó 47%; IPC en USD aumentó 42%), algo que podría

¹ Anuario Estadístico de DIEA 2023, información del ejercicio 2021/22.

comprometer los márgenes del sector a corto plazo si no se ve compensado con aumentos de precios internacionales de la misma magnitud.

Por este motivo, al igual que otras industrias exportadoras, el sector lechero necesita una política monetaria flexible que permita amortiguar shocks internacionales y requiere consistencia de las políticas macroeconómicas, de manera que los programas antiinflacionarios se implementen sin generar atraso cambiario. En este marco, teniendo en cuenta que la volatilidad de precios internacionales es una característica estructural del sector, en este documento se propone la creación de un fondo anticíclico como herramienta de amortiguación de shocks negativos y transitorios.

Inserción internacional: carga arancelaria. Otro elemento relevante para tener en consideración es el monto que paga el sector por concepto de aranceles por sus ventas internacionales. Según datos de Uruguay XXI², el sector pagó un total de USD 38 millones en el año 2022, representando el 7% del total de aranceles pagados por el país y el 4% del valor de las exportaciones lácteas. El país que recibe más aranceles por las exportaciones de Lácteos es Argelia (segundo destino de exportaciones), donde el producto predominante es la leche en polvo, al se le aplica una tasa del 5%. Este país cuenta con varios acuerdos comerciales (Unión Europea, Zona Árabe de Libre Comercio, Unión Africana, Unión del Magreb Árabe y SGPC), mientras que los productos uruguayos no cuentan con beneficios particulares.

Por otra parte, el eventual acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea incluye normativas en lo que refiere a cuotas de acceso mutuas para algunos productos lácteos (leche en polvo 10.000 toneladas, fórmulas infantiles 5.000 toneladas, quesos 30.000 toneladas). Lo último representa una oportunidad para el sector, en la medida que actualmente las exportaciones de productos lácteos a Europa no son sustanciales.

A su vez, el aumento de la participación de Brasil como destino de exportaciones y la menor presencia de China que comienza en 2022 y se repite en 2023, representa una disminución de los productos lácteos pagados por el sector, al no tener que pagar aranceles en el mercado brasilero. Es posible que la caída en las exportaciones a China refleje en parte el impacto de la actualización reciente de las disposiciones respecto a los aranceles de los productos lácteos entre China y Nueva Zelanda. En particular, a partir de 2024 los lácteos neozelandeses dejan de pagar aranceles al ingresar a este mercado, mientras que los productos de Uruguay pagan una tasa del 12%.³

Endeudamiento. Por último, en el marco de la sequía experimentada durante 2023, el stock de endeudamiento bancario vigente a setiembre de 2023 se incrementó en un 15%. Cabe destacar que para afrontar la sequía muchos productores debieron contraer créditos con el sistema financiero y con proveedores, lo que puede explicar parte de este crecimiento. A su vez, varias de las ayudas del Estado fueron en forma de préstamos con condiciones favorables como mejoras en la tasa o plazos más largos. La deuda de los productores lecheros se encuentra altamente dolarizada (96% se trata de créditos tomados en dólares)

² Uruguay XXI (2023). Aranceles pagados por exportaciones de Uruguay.

³ Natalia Barboza, MGAP (2023). Cadena láctea: situación y perspectivas

y los créditos con el sistema bancario se encuentran distribuidos 83% con la banca pública y 17% con la privada.⁴

II. Propuestas

1. Inserción internacional

1.1 Promover reducción de aranceles a las exportaciones de lácteos

El sector lácteo pagó aranceles por el 4% del valor exportado en 2022 (unos USD 38 millones). Si bien las exportaciones hacia Brasil no pagan aranceles (principal destino de exportación), sería importante para el sector negociar una reducción de aranceles con China (hoy paga 12%) para mejorar la competitividad y posicionarse en ese mercado, máxime teniendo en cuenta la que luego de la reciente actualización del acuerdo entre China y Nueva Zelanda, las exportaciones de Nueva Zelanda no pagan aranceles. A su vez, las exportaciones hacia Argelia (segundo destino de exportaciones) pagan un arancel del 5% y se entiende necesario avanzar en acuerdos comerciales que mejoren la competitividad de nuestras exportaciones, siendo que nuestros competidores ingresan a este país en el marco de varios acuerdos comerciales (Unión Europea, Zona Árabe de Libre Comercio, Unión Africana y Unión del Magreb Árabe).

1.2 Definición de “Estrategia País” para el sector lácteo

Con el objetivo de mejorar el posicionamiento de los lácteos uruguayos en el mundo, se entiende necesario avanzar en la definición de una “Estrategia País” promoviendo una mejor coordinación inter Institucional (INALE, Uruguay XXI, MGAP, entre otros) y generando insumos en base al análisis de información comercial e Inteligencia de mercados.

1.3 Medida transitoria: incrementar al 6% las devoluciones de impuestos a las exportaciones.

ANPL entiende que el sector lácteo se encuentra atravesando una coyuntura desafiante que requiere un conjunto amplio de medidas para recomponer la competitividad estructural del sector y mejorar la sustentabilidad social y económica del negocio. ANPL reconoce también que muchas de estas medidas no son de implementación de inmediata.

Por tanto, se propone incrementar desde el 3% vigente al 6% las devoluciones de impuestos a las exportaciones del sector como medida transitoria, a la espera de soluciones estructurales. Esta devolución del 6% está en línea con las devoluciones que reciben otros sectores en dificultades desde enero de 2022⁵.

2. Competitividad

Si bien el sector depende fuertemente de las condiciones externas, el costo de los insumos y la caída del tipo de cambio real han deteriorado la ecuación económica del sector en los últimos años. En ese sentido, los últimos tres años se han caracterizado por un fuerte

⁴ Natalia Barboza, MGAP (2023). Cadena láctea: situación y perspectivas.

⁵ [anexo II DTE.pdf \(www.gub.uy\)](#)

incremento de los costos en dólares (el Índice Medio de Salarios en dólares aumentó 47% y la inflación en dólares fue de 42%) algo que podría comprometer los márgenes del sector a corto plazo si no se ve compensado con aumentos de precios internacionales de la misma magnitud.

En este contexto, se proponen algunas alternativas para mejorar la competitividad del sector.

2.1 Relaciones laborales

En la medida en que la incorporación de tecnología (en particular en la fase industrial) genera una oportunidad para mejorar la ecuación económica del sector, se entiende necesario trabajar en una hoja de ruta que considere el impacto de las nuevas tecnologías en los procesos productivos, de forma tal de minimizar los impactos no deseados en el empleo del sector sin comprometer su competitividad.

El sector lechero necesita avanzar hacia un sistema de relaciones laborales que promueva la adopción de tecnologías de punta que permitan mejorar la eficiencia de la fase industrial, la competitividad de la producción nacional, la rentabilidad del sector, la productividad de la fase industrial y trasladar parte de esta mejora a los productores vía mejoras en el precio de la leche al productor.

2.2 Tarifa eléctrica y precio del gasoil.

Descuento Tarifa Eléctrica⁶

El Directorio de UTE aprobó beneficios para aquellos productores que usen el riego con fines productivos en zafra. Es un descuento mensual del 15% en la factura del consumo total de energía, potencia contratada y cargo fijo (sin IVA) para el período octubre 2023 a marzo 2024. Podrán acceder todos los suministros identificados con usos eléctricos de riego con fines productivos y cuyo permiso (de riego) esté vigente.

Por otra parte, en el marco del Decreto n°138/017, el Poder Ejecutivo exhortó a UTE a instrumentar un programa de beneficios comerciales para productores lecheros y empresas o unidades productivas de la cadena láctea. Dicho programa ha sido prorrogado sucesivamente en los últimos años⁷ y comprende a los productores que tengan una potencia contratada menor o igual a 15 kW, quienes reciben un descuento en el cargo por energía equivalente al 80% del consumo de energía eléctrica del tambo para los primeros 500 kWh/mes. Los productores lecheros que no estén comprendidos en esta medida reciben un descuento del 15% en el cargo por energía. Las empresas o unidades industriales lecheras de la cadena productiva láctea reciben un 15% de descuento en el cargo por energía.

A corto plazo y en forma inmediata, se propone ampliar los beneficios para los pequeños productores de forma tal que operen todo el año con un descuento del 30% con el objetivo de amortiguar la crisis en este segmento del sector.

⁶ <https://www.ute.com.uy/comunicados/ute-aprobo-descuentos-para-regantes-y-productores-lecheros>

⁷ Ver Decretos N°37/021, N°221/022, N°426/023 y N°147/024.

Adicionalmente, se propone evaluar un nuevo esquema tarifario de tarifa plana para todos los productores como medida estructural, acorde a los desafíos estructurales que enfrenta el sector, tanto en términos de bienestar animal como social.

Tarifa plana

El sector lechero uruguayo enfrenta desafíos significativos que afectan tanto al bienestar humano como animal. Un problema crucial es la necesidad de operar en horarios poco convencionales debido a las tarifas eléctricas variables. Para abordar esta cuestión, se propone implementar una tarifa plana para la electricidad, similar a la tarifa "valle" del sistema de triple horario. Esta medida permitiría a los productores mantener horarios laborales regulares y evitar el ordeño en la madrugada, cuando la electricidad es más barata. Además de ofrecer mayor previsibilidad en los costos operativos, esta tarifa plana contribuiría al bienestar de los trabajadores al facilitar un equilibrio más adecuado entre su vida laboral y personal.

Mantenimiento y acceso a energía trifásica

Es fundamental establecer un sistema permanente de mantenimiento del tendido eléctrico para garantizar un suministro confiable. Las interrupciones frecuentes en el suministro pueden causar pérdidas en la producción y afectar la calidad del producto. Implementar un programa de mantenimiento regular y preventivo garantizaría que los tambos no enfrenten fallos inesperados en el suministro eléctrico, asegurando una operación continua y eficiente. A su vez, el acceso a energía trifásica es otro aspecto crucial que debe ser abordado. La energía trifásica permite el uso de maquinaria más avanzada y eficiente, lo que incrementa la productividad y reduce los costos operativos. Facilitar el acceso a esta tecnología para todos los productores permitirá una modernización de las operaciones agrícolas, mejorando la eficiencia y la calidad del producto.

Hacia un Gasoil competitivo

El precio del gasoil ha sido utilizado históricamente como instrumento de recaudación o como mecanismo para alojar subsidios cruzados, generando sobrecostos que afectan la competitividad de los productores lecheros, tanto por el consumo directo en tambos, como por consumo de combustible en actividades como el transporte de insumos y el transporte de leche.

Si bien en los últimos años se avanzó hacia un esquema de fijación de precios alineados a la paridad de importación, la reforma del mercado de combustibles fue parcial e incompleta. Como resultado, el precio del gasoil sigue siendo superior al de nuestros competidores, generando un perjuicio para la competitividad de todos los sectores agroexportadores. A modo de ejemplo, el precio del gasoil en Uruguay durante el primer semestre de 2024 fue 25% superior a los precios vigentes en la región (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay).

Desde la ANPL se entiende necesario avanzar en las reformas del mercado de combustibles, con el objetivo de alinear el precio final a los valores internacionales y al costo de producción en condiciones de eficiencia:

- **Subsidio al boleto:** modificar la fuente de financiamiento del subsidio al boleto pasando a un financiamiento explícito de rentas generales, de manera de evitar

sobrecostos que distorsionan el precio de los factores productivos y afectan la asignación de recursos en la economía. El subsidio al boleto explica el 9,5% del precio vigente a junio de 2024, es decir, explica en torno al 40% del sobrecosto en comparación con la región.

- **Sobrecostos de ANCAP (factor X).** Corresponde a sobrecostos que afronta ANCAP y carga a los precios de los combustibles, en particular, subsidios al negocio del cemento, al supergás que se comercializa por debajo de la PPI y el sobrecosto por incorporar 10% de Bioetanol de origen nacional en la Gasolinas (5% por encima de lo reconocido por URSEA en la PPI). ANPL entiende que ANCAP debería introducir reformas para converger hacia un esquema de producción eficiente, sin sobrecostos ni subsidios. Subsidios de carácter social como el supergás o políticas como la incorporación de biocombustibles deberían tener financiamiento con recursos explícitos de rentas generales en lugar de financiarse como subsidios encubiertos en los precios de los combustibles, cuyos precios deberían estar alineados a los costos de producción en condiciones de eficiencia.
- **Distribución:** introducir mayor competencia en las etapas de distribución, en particular en los servicios de transporte y en las estaciones de servicio. ANPL entiende que el Regulador debería avanzar hacia un esquema de mercados en régimen de competencia que introduzca incentivos adecuados que garanticen una provisión eficiente, en condiciones de seguridad y a precios competitivos, en línea con las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos del Mercado de Combustibles de diciembre del 2020⁸.

2.3 Logística: mantenimiento de la caminería rural.

El estado de la red de caminos rurales, que se encuentra bajo la jurisdicción de los Gobiernos Departamentales, es otro de los desafíos que enfrenta el sector en la actualidad. A diferencia de otras cadenas agroindustriales, la producción del sector lechero no recorre grandes distancias ni transporta grandes volúmenes de carga en la red vial nacional bajo jurisdicción del MTOP. Sin embargo, el sector requiere necesariamente que los equipos de transporte puedan acceder a los tambos los 365 días del año. Las condiciones climáticas adversas, como las intensas lluvias, empeoran la calidad de la caminería rural, dificultando el acceso a los tambos y el transporte de la producción, lo que puede generar retrasos, aumentos de costos y pérdidas de producción en algunos casos.

Para abordar este desafío, se propone fortalecer el programa de Caminería Rural bajo la órbita de OPP y crear una Unidad Nacional de Mantenimiento Vial Rural, que facilite la coordinación entre Gobiernos Departamentales. Esta unidad, se encargaría de la planificación y ejecución de mejoras en la infraestructura de caminos, asegurando un enfoque uniforme y coordinado que aborde eficazmente las necesidades de la red de caminería rural, tanto en materia de mantenimiento estructural como en respuesta ante fenómenos climáticos adversos.

⁸ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/comite-expertos-mercado-combustibles-presento-informe-final-gobierno>

3. Sostenibilidad del negocio

3.1 Fortalecer la institucionalidad del sector: potenciar y jerarquizar el INALE.

Recientemente el MGAP presentó su Estrategia Nacional para el Desarrollo Agropecuario (SENDA), con el objetivo de “aportar a la generación de políticas de Estado orientadas a aumentar la productividad de las cadenas agroindustriales” y contribuir “al objetivo nacional de dinamizar el crecimiento económico de largo plazo, fomentar la inclusión social y aumentar el bienestar humano.”

En este marco, entre otras cosas SENDA propone un rediseño organizacional del MGAP y mejorar la institucionalidad agropecuaria. Respecto a este punto, desde ANPL entendemos necesario avanzar en una jerarquización y consolidación del INALE de manera que se consolide con una potencia y capacidad institucional análoga tiene INAC para el sector cárnico. Esto requiere aumentar sustantivamente su financiamiento, implementar un programa de fortalecimiento institucional que mejore sus capacidades organizacionales y una reestructura que potencie sus capacidades operativas.

3.2 Implementación del Fondo Anticíclico para la Protección de la Producción Lechera (FAPPL)

El objetivo del FAPPL es compensar a los productores lecheros ante la ocurrencia de un shock transitorio en su ecuación económica como resultado de fluctuaciones en los precios internacionales o fluctuaciones en los costos de producción. De esta forma, el FAPPL operaría como un mecanismo de suavización del margen y amortiguación de shocks adversos de carácter transitorio. A través de la creación del FAPPL se espera contribuir a la generación de bases más sólidas que permitan que los productores lecheros adopten una mirada más de largo plazo, fomentando la inversión en el sector. Desde la perspectiva del interés general, la creación de un fondo de financiamiento anticíclico supone una mejora en la gestión del sector, en tanto implica una autogestión de los riesgos económicos que enfrenta el propio sector, reduciendo así la necesidad de mecanismos ad hoc de asistencia externa. La protección frente a cambios transitorios que afecten al sector se activaría de acuerdo con una paramétrica fijada por la reglamentación del Fondo a cargo de un Administrador designado a tales efectos (por ejemplo, INALE) en base al poder de compra en ese momento.

En términos generales, el financiamiento del FAPPL se materializaría vía retenciones a la primera enajenación de leche fluida remitida a empresas industrializadoras, de importaciones de leche y de otros productos lácteos, de exportaciones de cualquier tipo de leche realizadas directamente por los productores, de leche fluida de producción propia realizada por contribuyentes de IRAE y del uso propio para manufactura que realicen los productores artesanales. A efectos de mantener el poder adquisitivo de los ingresos del Fondo, el gravamen de las retenciones debería ser reajustado periódicamente. A su vez, se aplicarían retenciones al precio de venta de la leche fluida, manteniendo los mecanismos vigentes desde la creación del FOGALE. En este caso, el importe retenido sería reajustados por el Poder Ejecutivo en cada ocasión en que se fije el precio oficial de la leche tarifada. Los beneficiarios del Fondo serían los productores de leche que hayan realizado aportes al

fondo, siempre y cuando los mismos estén al día con las obligaciones y hayan pagado el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios por las respectivas remisiones.

3.3 Fortalecimiento del capital humano

Una problemática del sector lechero es la escasez de personal competente, que afecta su sostenibilidad e innovación. Según el MTSS (2012)⁹, el 56,5% de los trabajadores rurales tienen educación primaria o menos, comparado con el 24% de todos los ocupados. Esto es preocupante en la medida que la competitividad de la cadena láctea requiere de la adopción de nuevas tecnologías, control de calidad y actualización constante. Además, la Encuesta Lechera (2019)¹⁰ indica que solo el 19% de los productores tiene menos de 45 años, y el 37% no tiene relevo generacional. Esto subraya la necesidad de atraer a jóvenes para asegurar la sostenibilidad y proyección futura del negocio lechero. Asimismo, aspectos de agotamiento, estrés laboral, salud mental y autocuidados aparecen en primera línea de interés para el sostenimiento y sustentabilidad de la lechería mundial y de nuestro país.

Líneas de trabajo propuestas

- **Programa de Formación y Certificación Profesional.** La Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) propone un sistema de formación y certificación de competencias profesionales¹¹ para profesionalizar el trabajo en el sector lechero. El programa, estructurado en módulos prácticos y especializados, buscará mejorar la calidad y eficiencia en la producción lechera. Este sistema permitiría crear un banco de datos de trabajadores calificados para ayudar a los empleadores a encontrar personal con las competencias necesarias y a los trabajadores a encontrar oportunidades laborales adecuadas a sus habilidades. Asimismo, solicitamos la creación de una comisión bipartita de trabajo junto a INEFOP, de forma de maximizar y potenciar la formación profesional en el sector lechero.
- **Plan de Educación Financiera Láctea.** La educación financiera de los productores se presenta como un aspecto relevante para el desarrollo sostenible del sector lechero. Desde la ANPL proponemos desarrollar una línea específica de formación profesional práctica en módulos y basada en casos problemas reales del sector con la participación del BROU y equipo técnico de la ANPL en su diseño e implementación en territorio. Apoyados en experiencias y aportes exitosos de programas internacionales como:
 - El Programa de Desarrollo para Agricultores y Rancheros Principiantes (BFRDP) del USDA capacita a nuevos emprendedores agrícolas en planificación empresarial, gestión financiera y prácticas sostenibles, asegurando la viabilidad de las operaciones familiares.
- **Plan de fortalecimiento a la integración generacional.** La Asociación Nacional de Productores de Leche propone la creación de un plan de apoyo y fortalecimiento

⁹ MTSS (2012). Trabajadores rurales en Uruguay.

¹⁰ INALE (2019). Encuesta Lechera 2019: Resultados definitivos.

¹¹ ANPL (2024). Trayecto educativo en sistemas de producción lechera: certificación de competencias profesionales.

a la integración generacional en los tambos. El cual articule y potencie al proyecto ANPL-CONAPROLE "Transición Generacional" a partir de la incorporación de apoyos financieros y nuevos aportes de experiencias internacionales exitosas como las que se detallan.

- Irlanda: "Tax Credit on Succession Farm Partnerships". Facilita el relevo generacional con incentivos fiscales. Se otorga un crédito fiscal anual de hasta 5,000 euros durante cinco años cuando al menos el 80% de los activos agrícolas se transfieren al sucesor.
 - Australia: El Proyecto Alpine Valleys Dairy Succession Program (AVDSP) aumentó las granjas con planes de sucesión documentados, facilitando la transición planificada a nuevas generaciones.
 - Francia: La Dotation Jeune Agriculteur (DJA) apoya a jóvenes agricultores con ayudas financieras para establecerse en la agricultura, promoviendo la renovación generacional y asegurando la continuidad de las explotaciones familiares.
 - Nueva Zelanda: Enfrenta el recambio generacional con herramientas contractuales como los "contract milker" y "sharemilker". Estos modelos permiten la progresión de carrera y la entrada de nuevos productores mediante contratos anuales y estructuras de propiedad compartida
- **Plan de fortalecimiento a la resiliencia, autocuidado y calidad de vida del sector lechero.** La Calidad de vida y bienestar de las personas del sector se presenta como un aspecto relevante es impostergable en su abordaje. Desde la ANPL proponemos generar y fortalecer líneas de trabajo y apoyo a los aspectos psicosociales de las familias del sector, estableciendo por ejemplo una línea específica de trabajo articulando con el área psicosocial de la gremial, orientada a financiar y fortalecer propuestas de servicios y capacitación en la temática. Apoyados en experiencias y aprendizajes exitosos de programas internacionales como:
 - Farmstrong Programa neozelandés orientado a la calidad de vida y bienestar de los productores. Apoya a agricultores y sus familias en el manejo de desafíos agrícolas. Ofrece herramientas para desarrollar resiliencia y autocuidado, abarcando el manejo del estrés, el sueño, la nutrición, y la organización del tiempo de descanso.
 - **Plan de recuperación a desastres climáticos.** Desde la ANPL proponemos la creación de una línea de trabajo específica en el apoyo a la recuperación de sistemas productivos afectados por desastres climáticos, trabajando en conjunto con la institucionalidad pública, estableciéndose un marco o plan de acción con medidas concretas ya predefinidas que se activen frente a la ocurrencia de estos eventos climáticos, citando a modo de ejemplo: líneas de financiación, seguros, entregas de raciones, prorrogas de vencimientos, diferimientos, entre otras medidas a analizar. Tomando como referencia la innovadora propuesta Storm and *Flood Industry Recovery Program*

- Storm and *Flood Industry Recovery Program*¹² diseñado tras tormentas e inundaciones en 2021, consta de dos partes: una para mejorar la resiliencia, capacidad de respuesta y recuperación a corto plazo, y otra para aumentar la preparación, reducir riesgos y mejorar la resiliencia a largo plazo, con estrategias de mitigación y evaluación de vulnerabilidades.
- **Armonización de oferta educativa.** Según el anuario estadístico del MEC (2022)¹³, existen tres programas principales asociados al sector: Producción Lechera (DGETP): 11 matriculados (terciaria no universitaria), Licenciatura en Ciencia y Tecnología de Lácteos (UTEC): 67 matriculados (universidades públicas), Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera: 20 matriculados (universidades públicas). Desde la ANPL se propone, sea realice un mapeo detallado de competencias y contenidos de estos programas para identificar solapamientos y áreas complementarias.

3.4 Mejorar la articulación con el INC y promover el acceso a tierras para pequeños productores

ANPL entiende necesario profundizar y mejorar el acceso a tierras del INC para los productores de tamaño pequeño y medio con potencial de mejorar su productividad a través de una mayor escala de producción. Para ello, se propone fortalecer el presupuesto del INC y los criterios de selección de colonos de forma que las tierras del INC se asignen a proyectos lecheros viables que requieran de mayor escala para mejorar su productividad, optimizando el uso de los recursos del INC. Adicionalmente, en el marco del fortalecimiento del capital humano del sector, y en línea con el objetivo de asegurar el recambio generacional de los productores, se entiende necesario facilitar el acceso a tierras para productores y familias jóvenes.

Asimismo, en la medida que se están destinando recursos de la sociedad, ANPL destaca la importancia de implementar mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los colonos, asegurando que se cumplan con los objetivos y que se prioricen a aquellos que sean productivos y eficientes.

El INC desempeña un papel crucial facilitando el acceso a tierras para productores que enfrentan restricciones de acceso y financiamiento para desarrollar sus proyectos. Las tierras del instituto reducen las barreras de entrada para nuevos productores y permiten a los existentes expandir sus operaciones sin la carga financiera que implicaría adquirir tierras a precios de mercado. A su vez, las tierras del INC tienen el potencial de generar ganancias de eficiencia en el uso de los recursos. Ello porque los productores tienen a su disposición tierras adicionales que pueden ser destinadas a actividades accesorias a la actividad lechera propiamente dicha, como los campos de recría, la producción de forraje, salas de ordeño, etc. Esto facilitaría la adopción de modelos de negocio más eficientes y sostenibles, maximizando las economías de escala y la división del trabajo.

¹² NSW Government, Department of Primary Industries, Dairy NSW, Dairy Australia. Storm and Flood Industry Recovery Program.

¹³ MEC (2022). Anuario Estadístico de Educación 2022.

3.5 Otras líneas de acción

Extensión de plazos que garantiza FOGALE. El Fondo de Garantía para Deudas de los Productores Lecheros (FOGALE) ha sido una herramienta fundamental para apoyar a los productores lecheros uruguayos en el acceso a financiamiento. Sin embargo, el plazo máximo actual de 8 años para los créditos garantizados limita la capacidad de los productores para planificar y ejecutar inversiones a largo plazo, cruciales para mejorar la competitividad y sostenibilidad del sector. Asimismo, cabe destacar que países líderes en el sector cuentan con plazos de créditos significativamente más largos, lo que subraya la necesidad de adoptar políticas para asegurar la competitividad del sector lechero uruguayo. Consecuentemente, se propone extender el plazo máximo de los créditos garantizados por el FOGALE, mejorando las condiciones de financiamiento de los productores y promoviendo una mayor previsibilidad financiera y una planificación más efectiva de inversiones, que contribuyan al desarrollo sostenible del sector.

Incentivos fiscales para contratos de arrendamiento a 10 años. Otra de las problemáticas identificadas por los actores del sector es la corta duración de los contratos de arrendamiento. Esta situación impide la planificación de inversiones a largo plazo, como la adopción de paquetes tecnológicos (salas de ordeño, plazas de alimentación, sistemas de efluentes, agua en la parcela, etc.), limitando el potencial de desarrollo y la productividad del sector. Este problema adquiere mayor relevancia considerando que más del 50% de las tierras utilizadas por el sector están bajo arrendamiento. En consecuencia, se propone la implementación de incentivos fiscales para los propietarios que arrienden sus tierras a productores lecheros a plazos superiores a 10, reduciendo así, parcialmente, la desventaja tributaria que tiene el sector en relación con otros competidores que pagan altas rentas por las tierras, como la cadena forestal.

4. Innovación, investigación y tecnología

4.1 Innovación aplicada

Resulta de suma importancia la innovación en el sector lechero, tanto en lo que refiere a la tecnología empleada, así como las prácticas llevadas a cabo de forma eficiente dentro del sector, en el marco de un contexto global cada vez más exigente. Por lo tanto, es fundamental identificar posibles oportunidades de mejora para el sector, especialmente en materia de productividad, la cual se beneficia de actos de innovación, nuevas tecnologías que aporten mayor eficiencia y escala de producción, entre otros factores. Se proponen algunas líneas de acción que impactarán en la promoción de la I+D+I en la cadena láctea

- **Transparencia en el uso de los recursos.** Publicación de informes que detallen cómo se utilizan los aportes que realiza el sector y explicitar claramente los criterios de selección de proyectos de investigación. El sector lechero no sabe al día de hoy cual es la inversión en I+D+I en la cadena láctea y como se vincula este valor con el PIB lechero. La inversión en C&T en el sector lechero debe estar al menos en los valores promedios del país.
- **Articulación entre productores y tomadores de decisiones.** Mayor interacción entre los actores de la cadena láctea y las autoridades encargadas de tomar decisiones sobre el uso de recursos para investigación e innovación. Este aspecto

involucra una comunicación regular de la ANPL y representantes del sector lácteo con la gobernanza del sistema de C&T.

- **Integración de datos.** Tomar ventaja de las tecnologías avanzadas de recopilación y análisis de datos que utiliza el sector en la actualidad como Big Data y IoT para crear repositorios de datos de libre acceso para investigadores, productores y otros actores interesados. Promover la integración de fuentes de información públicas y privados de manera de poder tener un monitor del accionar del sector lechero en sus dimensiones económica, ambiental y social.

Adicionalmente, se plantea el mantenimiento y fortalecimiento de instrumentos que la ANPL valora como importantes para el crecimiento y sostenibilidad de la cadena láctea.

- **Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria (FPTA).** El FPTA está destinado a financiar proyectos especiales de investigación tecnológica para el sector agropecuario en Uruguay. En general se identifican temas específicos para el sector lechero. La ANPL se plantea e invita a las autoridades de INIA a tener instancias formales de intercambio a los efectos de fijar las líneas específicas para el sector lechero.
- **Fortalecimiento de la Red Tecnológica de la Cadena Láctea (RTCL).** La RTCL, integrada por Conaprole, INIA, INALE, Latitud, UTEC y la Udelar, es un espacio integrador que promueve el diálogo entre instituciones y productores para la generación y difusión de conocimiento científico-tecnológico. En un escenario de nuevos desafíos y oportunidades, donde la incorporación de conocimiento científico aplicado y nuevas técnicas de producción se ha vuelto clave, esta articulación dota al sector lechero de un instrumento que reúne al sector público y privado en un ámbito donde se acuerden prioridades de investigación, innovación, desarrollo, formación de recursos humanos y difusión de tecnologías a lo largo de la cadena de valor. La dinámica de trabajo de la RTCL prioriza proyectos de largo plazo a nivel de sistemas de producción y cadena de valor. De esta forma, se busca que los actores del sector lechero trabajen de manera conectada para lograr un cambio cultural con el fin de maximizar los recursos siempre finitos y las oportunidades, mejorando su competitividad a nivel internacional y profundizando en el desarrollo de una intensificación productiva sostenible.
- **Analizar la extensión del proyecto Cuencas Lecheras.** El proyecto Cuencas Lecheras, lanzado por el MGAP junto con la OPP e INALE¹⁴, busca mejorar la productividad y sostenibilidad de pequeños productores lecheros en la región del litoral. Con una inversión de 30 millones de pesos, ofrecerá asesoramiento técnico especializado a unos 350 emprendimientos lecheros durante 36 meses. En el tercer año de la intervención, se recomienda realizar una evaluación exhaustiva para medir sus impactos y resultados que permita extraer conclusiones sobre la efectividad del programa y lecciones aprendidas que puedan ser replicadas en otras regiones y proyectos similares.
- **Alternativas productivas y comerciales para los terneros machos.** La cría de los terneros machos en predios lecheros o la comercialización a otros productores

¹⁴ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/proyecto-cuencas-lecheras-permitira-capacitar-pequenos-productores-florida>

representa un desafío para el sector y una carga financiera para los productores, en particular para los pequeños productores, para los que la tierra es un factor escaso y necesitan darle prioridad a la cría de las hembras y a la alimentación de las vacas en ordeño. La comercialización de los terneros machos constituye un desafío económico, ambiental y también un desafío en materia de bienestar animal. Por este motivo, se propone profundizar la investigación y el asesoramiento en programas asociados a superar estos desafíos, como ser la inseminación con semen sexado, paquetes tecnológicos para una cría eficiente e integración productiva con la cadena cárnica para promover la faena de novillos de razas lecheras, por mencionar algunas.

4.2 Medio ambiente

En el marco del Foro INALE 2024¹⁵, se enfatizó en la necesidad de innovación para asegurar la competitividad y sostenibilidad frente al desafío del cambio climático y la creciente demanda de alimentos sostenibles y saludables. Se destacó la importancia de reducir emisiones, adaptarse a las tendencias del consumidor, promover la biodiversidad y trabajar en conjunto dentro de la cadena productiva. Además, se subrayó el crecimiento de la demanda de alimentos saludables y segmentados como una oportunidad para los lácteos uruguayos, resaltando la necesidad de innovar en productos que minimicen el impacto ambiental y permitan la elaboración de productos híbridos con otros componentes.

- **Darle continuidad a la medición de la huella ambiental ganadera.** Establecer un cronograma para la publicación regular (anual o bienalmente) de informes¹⁶ sobre la huella ambiental del sector ganadero que reflejen los cambios y avances en la sostenibilidad del sector.
- **Fijación de metas y objetivos.** Seleccionar indicadores clave de la huella ambiental y establecer metas de sostenibilidad claras y cuantificables.
- **Estimación de la producción sostenible factible.** Desarrollar modelos¹⁷ que integren metas de huella ambiental para estimar la producción del sector lechero bajo diferentes escenarios de sostenibilidad, considerando variables como emisiones de GEI, uso de agua y tierra, y conservación de biodiversidad.
- **Incentivos Fiscales con Impacto Ambiental.** Aprovechar el Sistema de Certificación de Tambos¹⁸, una iniciativa administrada por el Ministerio de Agricultura (MA), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) e INALE. Esta certificación voluntaria evalúa y reconoce el diseño y la implementación adecuados de los sistemas de gestión de efluentes (SGE) de acuerdo con las normativas nacionales vigentes. Se sugiere que este reconocimiento pueda estar vinculado a beneficios fiscales para los productores que obtengan dicha certificación, incentivando así la adopción de prácticas ambientales responsables. Además, proponemos que toda inversión relacionada con el tratamiento de efluentes sea promovida mediante exoneraciones generadas en los proyectos

¹⁵ “Panel: la importancia de la innovación en la cadena láctea”. FORO INALE 2024.

¹⁶ MA, MGAP, INAC, INALE, INIA (2022). Uruguay: Informe sobre la huella ambiental ganadera.

¹⁷ Leontief, W. (1970). Environmental Repercussions and the Economic Structure: An Input-Output Approach.

¹⁸ [Lanzamiento Sistema de Certificación de Tambos | MA \(www.gub.uy\)](http://www.gub.uy)

COMAP, buscando además similares beneficios fiscales para este tipo de inversiones en productores que tributen IMEBA, como forma de promoverlas y en el universo de todos los productores lecheros.

- **Líneas de financiamiento verde a largo plazo.** Desde ANPL destacamos la necesidad de canalizar créditos verdes hacia el sector de manera que toda inversión con impacto ambiental positivo cuente con líneas de financiamiento a largo plazo y tasas preferenciales como mecanismos de promoción, ya que son inversiones que en su mayoría no tienen un retorno económico claro para las empresas.

4.3 Trazabilidad

Dado que los productos lácteos son perecederos y la demanda global por productos de alta calidad está en aumento, la implementación de sistemas de trazabilidad es crucial. Cabe destacar que países líderes en la producción láctea como Nueva Zelanda¹⁹ y Australia²⁰ están trabajando en la implementación de sistemas similares, lo que subraya la importancia y la necesidad de adoptar estas prácticas en Uruguay para mantenerse competitivo a nivel global.

A continuación, se detallan los lineamientos preliminares que el sector lácteo uruguayo debería seguir para establecer un sistema de trazabilidad robusto y efectivo:

- **Modelizar en profundidad el funcionamiento de la cadena de suministro del sector.** Identificar los puntos críticos en la cadena de suministro donde es esencial registrar y verificar la información para asegurar la trazabilidad.
- **Establecer directrices a seguir.** Elaborar un documento que sirva como guía para que productores, empresas industriales y proveedores adapten su operativa con los lineamientos necesarios para garantizar la trazabilidad.
- **Consideraciones tecnológicas y requerimientos técnicos.** Considerar el uso de dispositivos de identificación como etiquetas de oreja electrónicas para los animales y códigos de barras para los productos, así como la adopción de tecnologías de Blockchain e IoT (Internet de las Cosas), que permitan registrar transacciones y eventos de manera segura e inmutable y monitorear en tiempo real las condiciones ambientales, la salud de los animales y el almacenamiento de los productos.

¹⁹ Dairy Traceability Group. "Proposed Regulatory Requirements for Traceability". (2014).

²⁰ Australian Dairy Farmers. "Australian Dairy Traceability: Implementation Guideline v1.0". (2021).