

IICA
E50
798

FIDA
Fondo
Internacional
De Desarrollo
Agrícola

IICAE

IICA 
OFICINA EN URUGUAY

374

IICA
BIBLIOTECA VENTURA
26 JUL 1999
RECIBIDO

EL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO

UNA EXPERIENCIA DE DESARROLLO RURAL
EN EL URUGUAY

Junio 1997

00005809

100
100
100

Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca
Tec. Agr. Carlos E. Gasparri

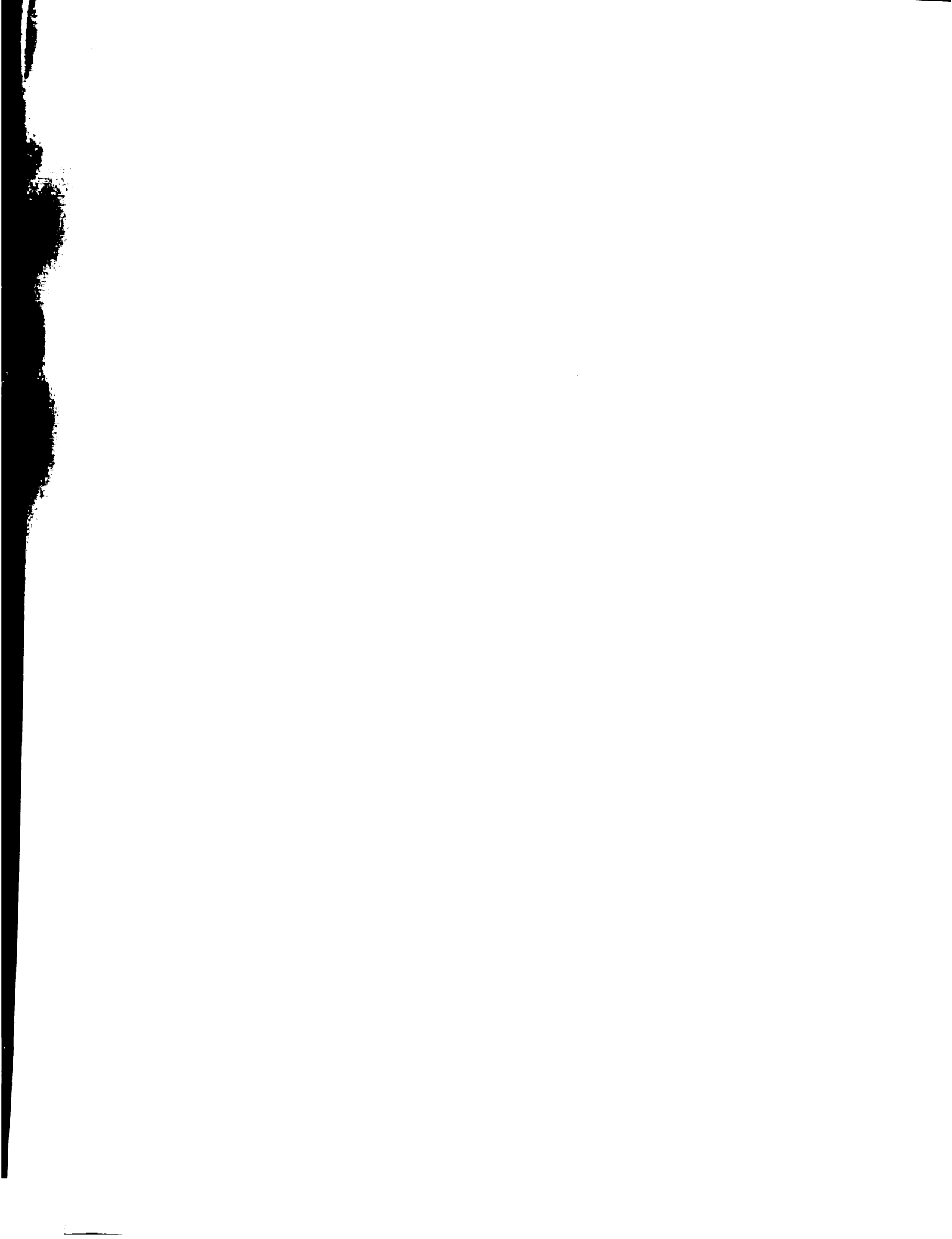
Sr. Subsecretario del M.G.A.P.
Dr. Esc. Roberto Rodríguez Pioli

Sr. Director General del M.G.A.P.
Dr. Mario Artecona White

Unidad Ejecutora PRONAPPA-Proyecto FIDA

Director Ejecutivo: Guillermo Pérez Puig
Coordinador de Seguimiento y Evaluación: Ing. Agr. Enrique Baraibar
Coordinador de Crédito Rural: Dr. Luis Ignacio Oliú
Coordinador de Apoyo a la Producción: Ing. Agr. Gonzalo Freiría Carballo
Coordinador de Administración: Cr. Ignacio Frechou Abal

Coordinador del sub-componente Capacitación: Ing. Agr. Eduardo S. Artecona
Coordinador del sub-componente Comercialización y Pequeña Empresa: Ing. Agr. Daniel Conforte
Coordinadora del sub-componente Mujer y Joven Rural: Juanita Miños Uriarte
Coordinador del sub-componente Validación y Asistencia Técnica: Ing. Agr. Manuel Arocena



CONTENIDO

***Capítulo 1* INTRODUCCION**

***Capítulo 2* EL CONTEXTO ORIGINAL Y SUS CAMBIOS**

Evolución y cambios en el sector agropecuario

- La dinámica reciente
- La institucionalidad sectorial

La pobreza rural

- Evolución y significación de la pobreza en el agro uruguayo
- Determinación de la línea de pobreza en el Uruguay
- Salarios rurales
- Los precios de las materias primas

Consideraciones finales

***Capítulo 3* EL PROGRAMA: Antecedentes e Indicadores de Ejecución**

El marco conceptual en que se diseñó el Programa

El diseño del Programa

- El área de acción del Programa
- Grupo objetivo y beneficiarios
- Objetivos, estrategias e instrumentos
- Servicios de apoyo a la producción

Etapas cumplidas y resultados alcanzados

- El 1er. semestre de ejecución
- Consideraciones sobre la etapa inicial

12

2

La plena ejecución

- Los principales actores
- El nivel de ejecución
- La operativa de crédito
- Servicios de apoyo a la producción

Consideraciones finales

Capítulo 4 EXPERIENCIAS Y VIVENCIAS. ACTORES Y RESULTADOS

Los casos analizados

Experiencias recogidas

- Empleo: creación y acceso
- Comercialización y mercados
- Los cambios en la organización de la producción
- Transferencia de tecnología

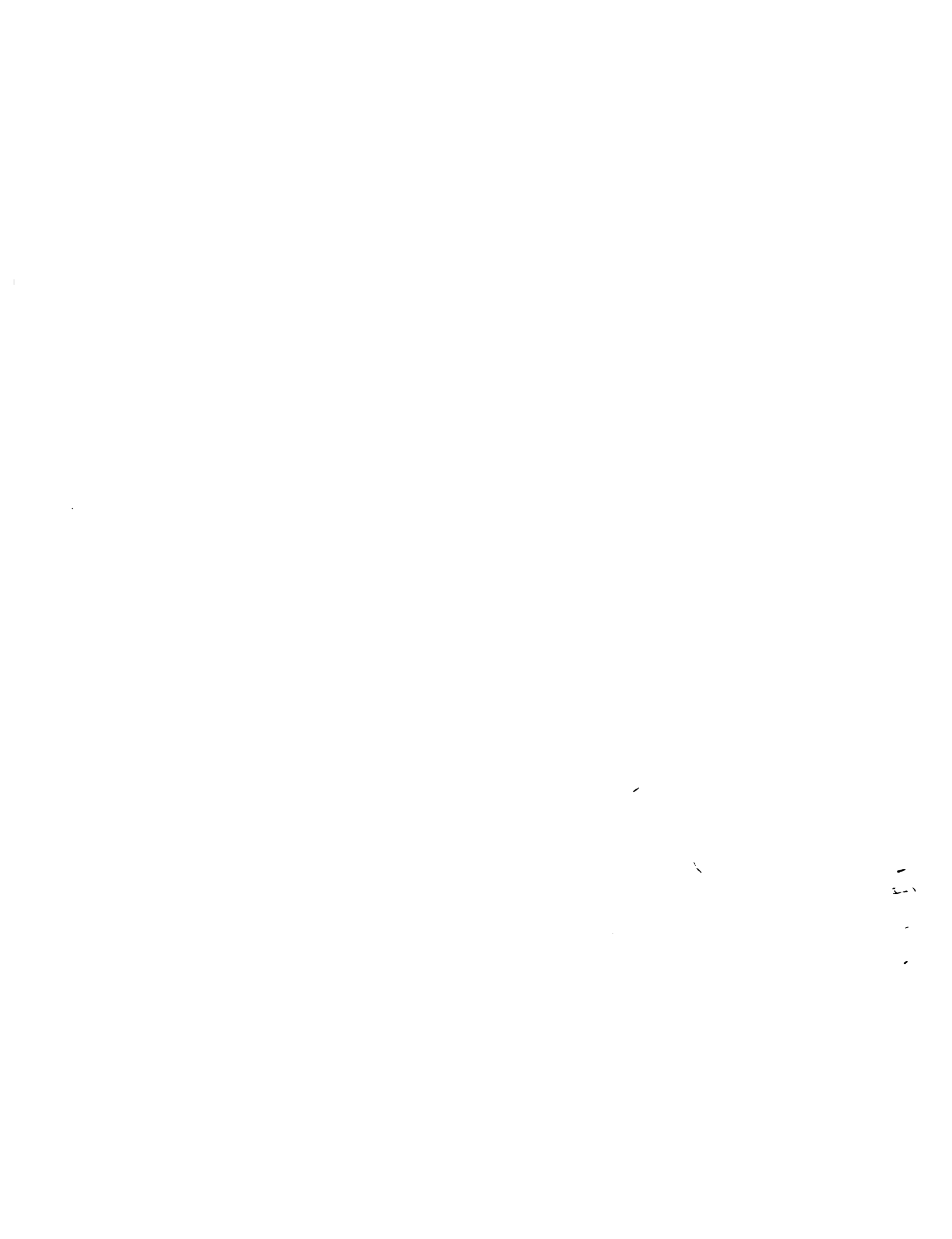
Experiencias de financiamiento: modelos globales

- Consideraciones generales

Capítulo 5 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

CAPITULO 1

INTRODUCCION



EL ENFOQUE

El Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) presenta en este documento, los resultados del estudio "El Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario: Una Experiencia de Desarrollo Rural en el Uruguay". La actividad se orientó a sistematizar y registrar las actividades del Programa, y sus resultados, en un contexto específico, con el propósito paralelo de facilitar la reflexión y motivar la acción en relación a este tema.

Las actividades incluyeron el análisis de documentos técnicos, informes, convenios y otros, generados durante la etapas de elaboración y ejecución del Programa por parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, así como de materiales aportados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y por el IICA. Complementariamente se utilizó información de los reportes de seguimiento elaborados por el Programa, por las Intendencias Municipales, organizaciones de apoyo y otras. Asimismo, realizaron aportes, organizaciones de productores de varios departamentos y técnicos privados, los cuales redactaron informes y realizaron estudios de casos que contribuyeron a este análisis.

La elaboración de este documento sirvió de base para un esfuerzo conjunto entre los equipos técnicos del PRONAPPA y del IICA. Incluyó la recolección de información, su procesamiento y discusión, de cara al desafío de la pobreza rural del Uruguay. Las metas del trabajo fijadas inicialmente se superaron y la inquietud de investigar procesos amplió sus esquemas. El documento reflejó este esfuerzo conjunto y dejó en claro la magnitud de la tarea. Es en consecuencia un documento preliminar, que aplicando una nueva metodología muy interactiva, caracteriza un modelo de acción, con el propósito de dejar aportes para el Desarrollo Rural del Uruguay.

LOS CONTENIDOS

En este documento se realiza, en sus primeros capítulos, un análisis de la situación de contexto y de la pobreza rural en Uruguay, sus cambios recientes, las actividades del Programa y sus resultados. En base a este soporte y referido a actividades en marcha, se presentan algunas consideraciones destinadas a establecer un ámbito de reflexión que contribuya a adecuar la acción del Programa a los nuevos desafíos.

En ese sentido, en el Capítulo 2, se realiza un análisis del contexto institucional, económico y social, y de la evolución de la pobreza rural. Se incluye un análisis de algunos indicadores vinculados a la evolución y tendencias que ha presentado el tema, a la par que, complementariamente, se actualiza la línea de la pobreza rural en Uruguay.

En el Capítulo 3 se presenta el diseño original del Programa, establecido en el contrato de préstamo entre el Gobierno de Uruguay y el FIDA, las actividades realizadas y

posteriormente, los indicadores de ejecución de la asistencia técnica y la capacitación, así como de los restantes servicios de apoyo que el mismo dispone.

En el Capítulo 4 se analizan experiencias y vivencias relacionadas a casos de grupos y organizaciones de beneficiarios en acciones promovidas por el Programa. Las mismas se ubican en diferentes departamentos, seleccionados por ser representativos de formas de acción innovadoras y temas significativos, tales como el encare del mercado, generación y acceso al empleo, los cambios en materia de organización del proceso productivo, transferencia de tecnología y canalización del crédito. Se incluyen asimismo experiencias del modelo global, aplicado con participación de agroindustrias lecheras y otras empresas.

Finalmente, en el Capítulo 5 se presenta un análisis global de los resultados y productos alcanzados hasta el momento por el Programa, que apunta no sólo a poner de manifiesto los mismos, sino, y por sobre todo, a realizar algunos aportes que contribuyan a la reflexión futura en torno al tema.

ELABORACION DEL ESTUDIO

El trabajo fue realizado en dos etapas, la primera de ellas a cargo de un equipo interdisciplinario que actuó en todo momento complementando esfuerzos y aportando ideas, con un marco de acción planificado desde el momento inicial en que se caracterizó la tarea. Esto se cimentó en un análisis de situación y de los productos a lograr, plasmado en Términos de Referencia específicos y en un cronograma ajustado de actividades.

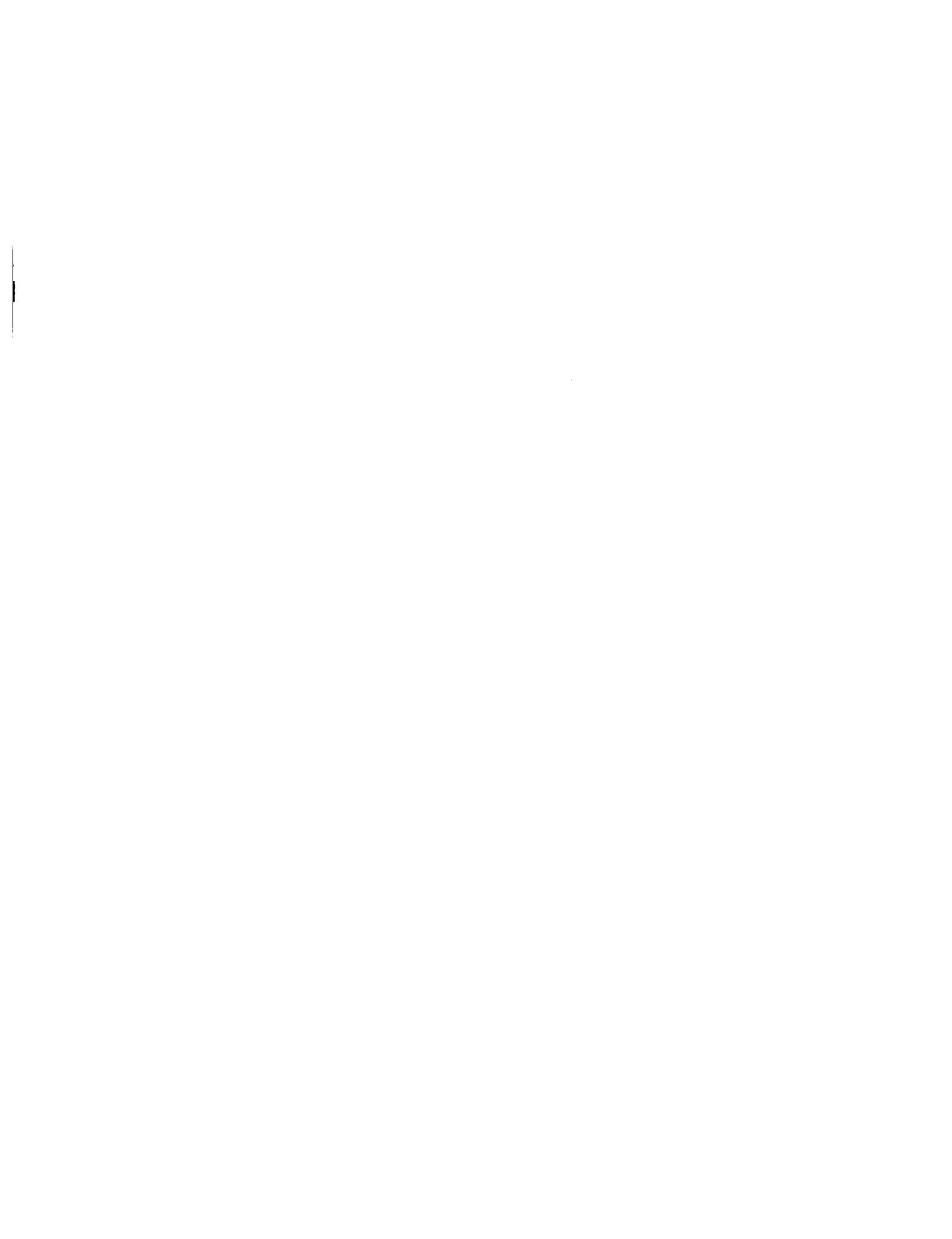
La elaboración del documento referido a esta primera instancia se apartó de las técnicas y métodos usuales, focalizándose la actividad hacia un análisis de contexto y de desempeño que orientó la elaboración de propuestas

Un aspecto que caracterizó la actividad fue la preocupación por definir con precisión los aspectos sociales y económicos vinculados a la pobreza rural, dada la usual carencia de información actualizada al respecto. Esto implicó el trabajar en todos los casos con información específica y actualizada al 31 de diciembre de 1996, como forma de aportar indicadores precisos sobre este tema y nutrir además los avances que se realizaron en el componente de propuestas.

El estudio fue realizado por un equipo técnico del IICA, el cual actuó en permanente intercambio de ideas con la Unidad Ejecutora del Programa y actores del sistema institucional que integra. Dicho equipo técnico estuvo integrado por: Daniel Berhouet, Coordinador del estudio; Mercedes Basco (IICA-Arg.), Asesoría en Estrategias de Desarrollo Rural; Héctor Poggiese (Arg.), Participación y Descentralización; Juan Rimoldi, Estudios Especiales y de Seguimiento; Susana Ramela, Fondo de Garantía y Jorge San Julián, Alianzas Estratégicas. Colaboraron Marcos Peñalva como Ayudante Técnico y Mariela Sureda en Secretaría.

Se contó además con los aportes en aspectos técnicos y enfoques institucionales, del Representante del IICA en Uruguay, Ermani Fiori y del Especialista en Política Socioeconómica, Comercio e Inversiones, Guillermo Toro, quienes participaron en las diferentes instancias del estudio. Es de destacar también el apoyo recibido en todo momento por los integrantes de la Unidad Ejecutora del Programa; a través del suministro de información y de distintos análisis, sin los cuales hubiera resultado imposible la realización de este trabajo.

A partir de ese trabajo original, en una segunda etapa se realizó una reformulación del mismo a cargo del Ing. Agr. Eduardo Errea, con el objetivo de generar un material más resumido y adaptado a una difusión más general acerca de la marcha y los logros alcanzados por el Programa hasta el momento. Este proceso culminó con la elaboración del documento que a continuación se presenta.



CAPITULO 2

***EL CONTEXTO ORIGINAL Y SUS CAMBIOS: UN CUADRO DE
SITUACION ACTUALIZADO***

Desde el momento en que fue diseñado el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario, hasta finales de 1996, han ocurrido importantes cambios del entorno en el que el mismo se inserta. De hecho el propio accionar del Programa y las interacciones económicas y sociales resultantes, lo llevaron a ser parte de los actores y situaciones que modificaron ese entorno. En este capítulo se reflexiona sobre los cambios ocurridos en el período, en lo que tiene que ver con el sector agropecuario y con especial referencia a la pobreza rural.

EVOLUCION Y CAMBIOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

La dinámica reciente

El sector agropecuario representa entre el 10 y el 12% de la economía, medido a través del PBI, ocupando a 141 miles de trabajadores, en 60 mil establecimientos. En este sector se generan más del 55% de las exportaciones del país.

El área destinada a la producción es casi la totalidad del territorio nacional, alcanzando a superar los 16 millones de hectáreas. Dentro de este sector el 63% del PBI agropecuario corresponde a los rubros pecuarios (carne vacuna y ovina, lana leche, cerdos) en tanto que el 37% restante corresponde a la producción agrícola.

Considerado en su conjunto, el sector agropecuario no mostró un comportamiento dinámico en las últimas décadas, a pesar de lo cual algunos rubros en particular, mostraron por distintas razones un desempeño favorable.

Sin desmedro de ello, en los últimos tiempos, en el marco de una estrategia global del país de apertura de la economía, revalorización del mercado como principal asignador de recursos y de una menor presencia de políticas activas por parte del Estado, el sector primario se vio enfrentado a una serie de cambios en el contexto que trajeron como consecuencia modificaciones de significación en su estructura interna. El cuestionamiento de algunos rubros, fundamentalmente de aquellos vinculados al mercado interno, así como de los segmentos de productores de menor superficie o relacionados a la producción familiar, constituyeron algunas de las consecuencias señaladas.

A partir de la profundización de las políticas implementadas y de otros factores externos, esa situación de falta de dinamismo parece a su vez estar revirtiéndose en lo que va de la presente década, donde se están procesando cambios estructurales que ya han derivado en importantes consecuencias para el desarrollo del sector.

Ese dinamismo no ha resultado sin embargo uniforme, tanto en lo referente a rubros o subsectores como en lo que tiene que ver con modalidades de producción o características empresariales.

En el Cuadro 1 se presentan, a grandes rasgos, los procesos dinámicos y aquellos que han presentado mayores dificultades que es posible identificar en el sector productivo rural nacional en la presente década.

En el Cuadro 2 se presentan las instituciones públicas que actúan en el sector agropecuario.

Cuadro 2

Institución	Marco Jurídico	Funciones/Características
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.	Órgano Estatal	Formulación de políticas sectoriales, contralor de la sanidad animal y vegetal, promoción y fomento del desarrollo pesquero. Dentro de su estructura, un conjunto de Unidades Ejecutoras para aspectos clave del desarrollo agropecuario y rural.
Instituto Nacional de Colonización	Organismo Descentralizado (Ente autónomo)	Responsable (Ley N° 11.029) de promover una racional subdivisión y adecuada explotación de la tierra, preservando el aumento de la producción y la radicación y bienestar del trabajador rural.
Instituto Nacional de Carnes	Institución de Derecho Público No estatal.	Cumple funciones de contralor de la industria frigorífica, de distribución de cuota Hilton, de tipificación de carnes y de recopilación de información estadística de producción y exportación de carnes.
Instituto Nacional de Vitivinicultura	Institución de Derecho Público No estatal.	Promoción del desarrollo de la vitivinicultura en todas sus etapas. Aparte de su funciones de inspección y contralor de la industria, asesora al Poder Ejecutivo para la fijación de los precios mínimos de la uva. También ha puesto en marcha un programa de reconversión de los viñedos.
Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.	Institución de Derecho Público No estatal.	Es el responsable de las actividades de generación de tecnología, cuenta con Consejos Asesores Regionales integrados por productores agropecuarios y técnicos.
Plan Agropecuario	Institución de Derecho Público No estatal.	Es responsable de las actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación para todo el sector. Es la única de las instituciones de derecho público que no es presidida por un delegado del sector público.

Fuente: ICA

El MGAP ha ido adaptando su estructura, siguiendo una doble tendencia:

- Definición sobre controles sectoriales que se caracteriza por concentrar áreas de acción, eliminando y transfiriendo actividades de la órbita estatal.
- Promoción sectorial a través de formulación de políticas y actividades de promoción del sector.

La privatización o transferencia de funciones al sector privado comenzó a fines de los años setenta, profundizándose el mismo en las dos décadas siguientes: el MGAP dejó de intervenir en la compra-venta de cereales y de intermediar en la comercialización de semillas; transfirió el grueso de la función de almacenaje de granos a cooperativas de productores, y la generación de tecnología y el

contralor y promoción de la vitivinicultura a organismos públicos, con una cogestión mixta Estado-sector privado organizado.

Recientemente se transfirieron las actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación a un ente público no estatal (Plan Agropecuario). Asimismo se traspasa al sector privado el almacenaje de granos en las terminales portuarias, se deja de prestar servicios de aeroaplicación (fumigación, siembra y fertilización), y se transfiere a un nuevo ente público no estatal el contralor de la actividad semillera del país. Paralelamente, el MGAP ha iniciado también una política de desconcentración de actividades, intentando unificar las oficinas administrativas en una unidad departamental, que albergaría todas las dependencias existentes en cada departamento.

En lo referente a pequeños productores, el MGAP promovió, en el marco de sus nuevas políticas diferenciadas, la creación de un Programa especializado, en base a un convenio con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

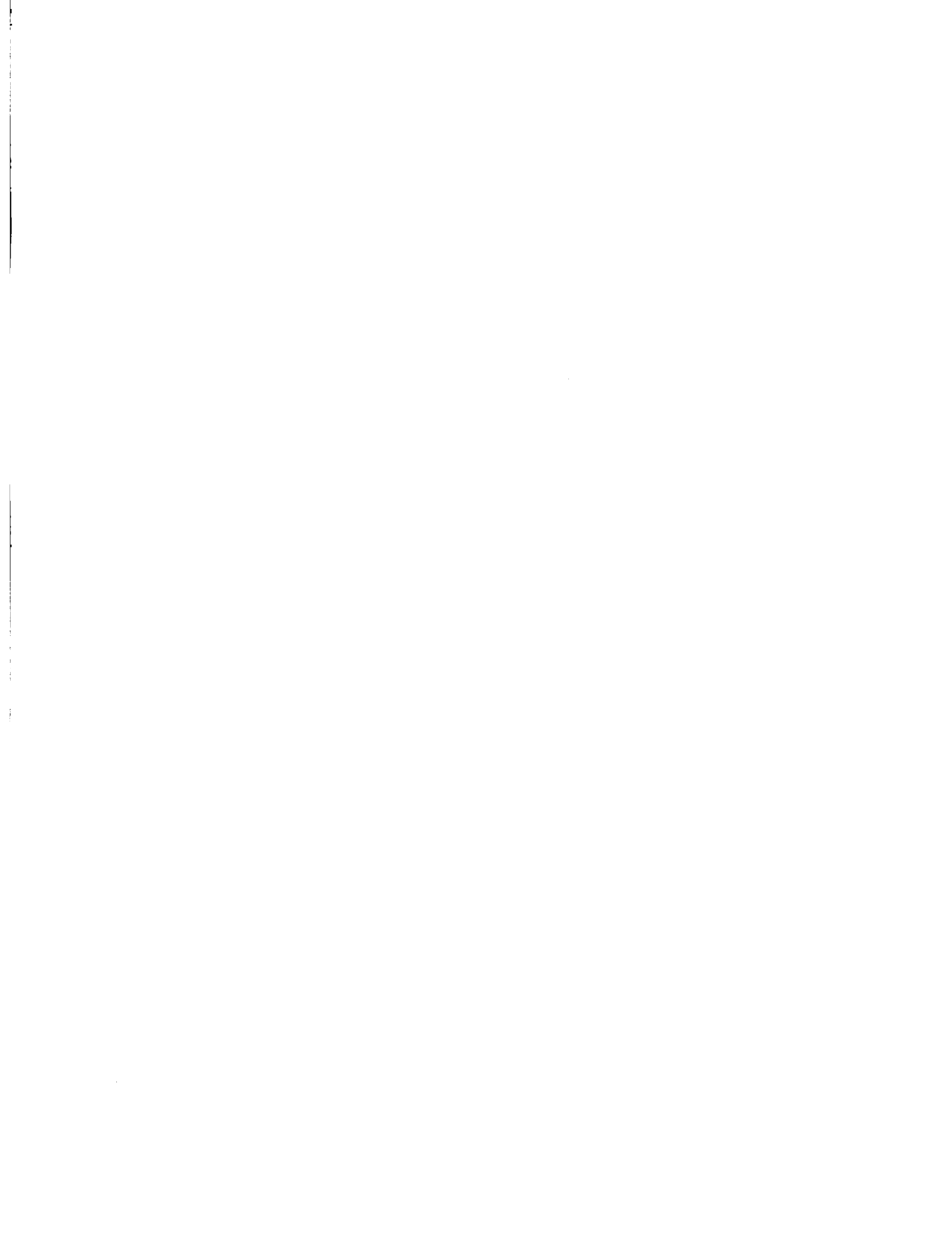
En el Cuadro 3 se presenta un análisis institucional resumido, adaptado de estudios realizados por el IICA¹, que refleja los cambios ocurridos en el período 1990-1996 en lo referente a servicios a la agricultura.

En relación a la adecuación del sector privado, el mismo no ha requerido una reorganización específica, de sus instituciones para atender los nuevos roles que le competen en la sociedad civil. Esto es debido a que la transferencia de funciones se ha hecho fundamentalmente hacia organismos mixtos que se han ido creando paulatinamente desde la década del 60, donde las organizaciones tradicionales de productores estaban integradas a través de sus delegados. Si bien el sector productivo privado está organizado para asumir la dirección de esos organismos mixtos, subsisten aún algunas dificultades para cumplir las funciones, especialmente a nivel gerencial, que se originan a partir de su nuevo rol.

¹ Situación y perspectiva de la institucionalidad público-privada en la agricultura. El caso Uruguayo. IICA, Uruguay. Mayo de 1996.

Cuadro 3
Cambios institucionales importantes en el sector agropecuario 1990-1996

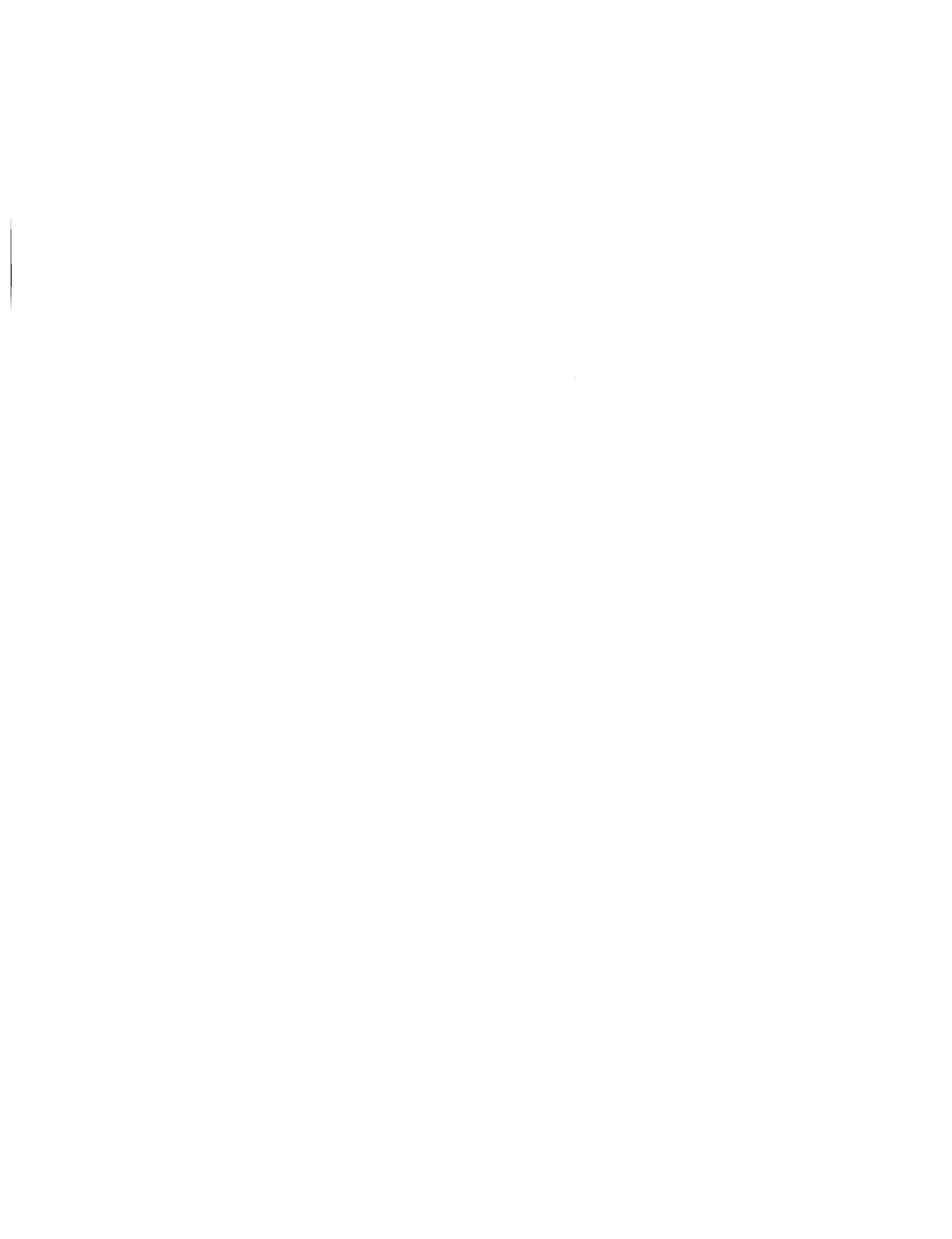
a. Desregulación Servicio	b. Descentralización	c. Reformas	d. Privatización
<p>1. Comercialización Externa Se elimina prohibición de exportar cueros s/etab. (1990), restricciones importación trigos y harinas (1995) y controles de imp. y exp. de insumos (1990-92). Se liberan imp. y exp. de ganado en pie, carnes (1992) y productos de granja (1990-92).</p>	<p>Sin cambios.</p>	<p>Flexibilización de normas de importación de productos vegetales (1991). Simplificación de expedición de certificación sanitaria y de certificación de exp. de lanas y cueros (1991).</p>	<p>Sin cambios.</p>
<p>2. Comercialización Interna Se suprime stock regulador de carne vacuna (1991) y tasa para Fondo Nacional de Silos (1995). Se desregula circulación interna y de-rogan limitaciones a comercialización de cereales y oleaginosos (1994). Se liberó circulación de prod. hortifrutícolas en zonas de frontera (1995).</p>	<p>Sin cambios.</p>	<p>Se suprimió la Dirección de Granos del MGAP, al pasar sus cometidos de control a la División General de Servicios Agrícolas (1995).</p>	<p>El MGAP arrienda a terceros plantas de almacenaje de granos, con excepción de terminales portuarias (dando prioridad a asoci. de product.) (1990). Se autorizó al Plan Nacional de Silos a arrendar a terceros las terminales portuarias, dando prioridad a las asociaciones de productores (1996).</p>
<p>3. Financiamiento El BROU deja de subsidiar sus tasas de interés en moneda nac.l. al cambiar el Bco. Central la política de encajes (1991).</p>	<p>El PRONAPPA establece oficinas, comisiones departamentales para canalizar financiamiento para pequeños product. (1994).</p>	<p>Sin cambios.</p>	<p>Venta por parte del Estado de dos bancos intervenidos (1992 y 1994).</p>



(continuación del Cuadro 3)

4. Investigación	Sin cambios.	Sin cambios.	Inicia funciones el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) como persona jurídica de derecho público no estatal (1990)
6. Asistencia Técnica	Sin cambios.	Fortalecimiento de coordinación del PRONAPPA con el sector privado que opera en forma conjunta con co-operativas y ONG's para la asistencia técnica a pequeños prod. (1994-96). Disolución de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local (1995).	Creación por ley del Plan Agropecuario, como persona jurídica de derecho público no estatal.
6. Sanidad Animal y Vegetal	Sin cambios.	En Sanidad Animal se unificaron servicios del interior del país. Se simplificó expedición certif. (1994). Se creó Comité de Import. Se reactivó Com. Honor. de Salud Animal (1990). Se reestructuró la ex-Dirección de S. Vegetal (1990).	En Sanidad Vegetal se autorizó por ley a la Dirección de Servicios Agrícolas del MGAP a contratar con terceros (1994).
7. Riego y Drenaje	Sin cambios.	PRENADER cofinanciado por Bco. Mundial realiza cobertura nacional	Sin cambios.
8. Semillas	Sin cambios.	Sin cambios.	Gestión Ley de Semillas, que transfiere funciones del MGAP a nueva pers. Juríd., INASE (1996).

Fuente: Elaboración Propia ICA



LA POBREZA RURAL

Si bien el universo de los pequeños productores y la pobreza rural, tiene una conformación muy heterogénea, en cuanto a su situación social, cultural, económica y hasta política, se puede caracterizar sin duda, entre otros factores, por un denominador común, constituido por su subordinación frente a otros agentes económicos y su marginalidad respecto al mercado.

La pobreza rural se concibe como los hogares o personas que presentan carencias críticas en la satisfacción de sus necesidades y específicamente aquellas que no logran asegurar el desarrollo psicofisiológico y la integración social.²

Esta situación se da aún antes de la vigencia de las políticas de apertura y la integración regional. La pobreza rural, la marginalidad campesina, la migración del campo a la ciudad, y la falta de oportunidades productivas y tecnológicas para la pequeña producción rural, son temas presentes en el análisis social de toda América Latina, y de la región sur desde muchas décadas.

En la etapa reciente de la apertura económica y de la integración comercial, la situación de estos productores de la población rural ha tendido a agravarse, patentizándose con mayor crudeza la falta de oportunidades a que los mismos se enfrentan. Es en ese ámbito que el Programa ha orientado acciones para apoyar a productores familiares que, en disposición de su fuerza de trabajo, una porción de capital y recursos naturales, habilidades y destrezas, no encuentra los canales o las fórmulas para insertarse eficientemente en la economía de mercado, ya sea en forma individual o asociativa.

En un esquema de servicios de apoyo y actuando con organizaciones de productores, es posible que explotaciones familiares, en disposición de determinadas tecnologías de producción y de gestión, se desempeñen adecuadamente obteniendo un buen retorno de su actividad y de su inversión, y cumpliendo un rol social y económico.

Evolución y significación de la pobreza en el agro uruguayo

Si bien no existen en el pasado estudios específicamente focalizados a analizar la evolución de la pobreza en el sector rural uruguayo, es posible señalar la significación de este fenómeno aún antes de que el contexto institucional reciente determinara el acrecentamiento de las dificultades en que los involucrados se encuentran insertos.

En ese sentido, la evolución de la estructura fundiaria, relevada a partir de los censos agropecuarios del MGAP, puede utilizarse como un indicador indirecto de la dimensión que fue adquiriendo la problemática en el país.

Considerando que los predios con una superficie menor a las 50 hectáreas (aún teniendo en cuenta que dicha variable no siempre está correlacionada estrictamente con los ingresos de la explotación y que en dicho estrato se pueden dar situaciones muy disímiles) pueden englobarse en una categoría que represente de una u otra manera a productores involucrados en esta temática, la evolución en

² FIDA, Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario. Informe de la Misión de Evaluación. Anexo I. Pág. 26.

términos numéricos que estos han mostrado de acuerdo a dicha información, estaría indicando la existencia de un claro agravamiento de este fenómeno en los últimos 20 años.

En efecto, entre 1970 y 1980, de un total de 48912 predios incluidos en ese estrato, desaparecen 8.910 explotaciones, mientras que entre los censos del 80 y el 90, se constata la pérdida de otros 12.193 predios.

En definitiva, corroborando lo antes señalado, en ese período se registra la salida del sector de 21.103 productores de menos de 50 hectáreas (43% del total existente en 1970), que constituyen además casi el 95% de las explotaciones agropecuarias que en dicho lapso dejan de existir en el país.

Más recientemente, la encuesta realizada en 1992 por el FIDA en las etapas de formulación y evaluación previas a la puesta en marcha del Programa, identificó a 17.000 familias de productores que se encontraban por debajo de la línea de pobreza en distintas zonas del país, establecida esta última a partir de la definición que al respecto hace CEPAL. Adicionalmente se estimó que en el área rural existían aproximadamente 22.000 hogares de asalariados rurales que disponían de ingresos anuales también inferiores a los antes mencionados. Como consecuencia de lo antedicho, la población rural total bajo la línea de pobreza para 1992 se estimaba en aproximadamente 150.000 personas, lo que representaba algo más del 50% de la población rural total del país.

Paralelamente, los estudios de DIEA-MGAP referidos a las explotaciones rurales a partir de la información del Censo General Agropecuario de 1990., si bien no incluyen en su análisis a los asalariados rurales, aportan también elementos sustanciales a los efectos del conocimiento de la significación del problema en el país.

Dichos trabajos fueron realizados en 1995, tomando en cuenta los precios y coeficientes técnicos del ejercicio inmediato anterior, y utilizan como línea de pobreza la referida definición de la CEPAL, sin considerar los ingresos extraprediales. Los resultados así obtenidos indican que la totalidad de los predios que utilizan exclusivamente mano de obra familiar reciben ingresos prediales por debajo de la línea de pobreza y constituyen el 60% de las explotaciones totales. A su vez, la actualización posterior de esos estudios para los modelos ganaderos (principal número dentro del total de explotaciones pobres) permite estimar que dentro de los predios familiares, los más pequeños, con superficies promedio de hasta 79 hectáreas y que representan unos 8.000 productores tienen ingresos prediales claramente inferiores a la línea de pobreza, mientras que los 3.300 predios familiares grandes, con superficies promedio de 144 hectáreas, apenas la superan.

En síntesis, la información señalada permite evaluar la importancia y dimensión del problema de la pobreza rural en el país así como su evolución creciente en las últimas décadas. En tal sentido, la puesta en marcha del PRONAPPA representa el reconocimiento explícito por primera vez de la existencia del mismo y, por sobre todo, la implementación de medidas y acciones por parte del sector público tendientes a la búsqueda de soluciones al respecto.

Determinación de la línea de pobreza en el Uruguay

La línea de pobreza a partir de la cual se define la población objetivo a ser apoyada por el Programa se estableció a partir de estimaciones basadas en una metodología utilizada por CEPAL. En base a

la misma y ajustes por el Índice de Precios al Consumo (IPC), se estableció que la línea de pobreza para una familia de 3.86 miembros residente en zonas rurales se situaba, entre marzo y octubre de 1992, en \$U 10.605, lo que en dólares americanos representaba un total de U\$S 3.200 al año.

Ese criterio fue adoptado por el PRONAPPA para la selección de los beneficiarios a ser apoyados por sus servicios, con la flexibilidad determinada por el hecho de las dificultades existentes para la realización de una medición estricta de los ingresos en cada caso individual que se presenta. De todos modos, el conocimiento de la realidad y la información disponible basada en estudios relativos a ingresos por modelo predial y otros trabajos, permite contar con los elementos suficientes para evitar desvíos en la consideración de la población incluida en el Programa.

Es de señalar adicionalmente que estudios recientes realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), permiten disponer de estimaciones específicas de la línea de pobreza per capita en el interior urbano de nuestro país. La misma se situaría claramente por encima del valor indicado anteriormente, como reflejo en parte de la brecha existente en los últimos años entre las tasas de inflación y de devaluación.

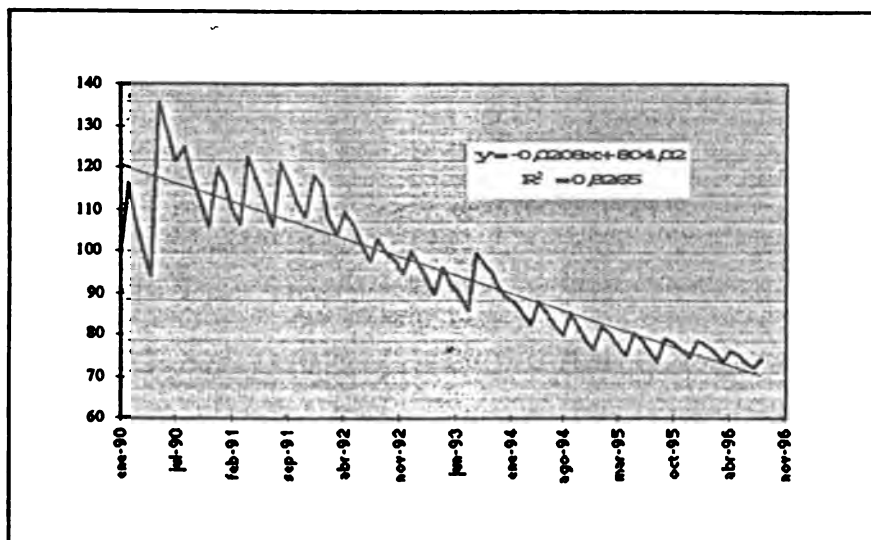
Lo antedicho, aún considerando las diferencias existentes entre el medio urbano y el rural, permitiría estimar también para este último un incremento del valor, expresado en dólares, de la línea de pobreza determinada en base a esta metodología. Las modificaciones que se habrían registrado en el valor alcanzado por este indicador, de todos modos, no guardan necesariamente una correlación con la evolución del número de involucrados en esta problemática.

Salarios rurales

La pobreza rural es un fenómeno con amplias repercusiones. A ese respecto, cabe considerar la evolución de los salarios rurales en el período que se estudia. La tendencia resultante definida en la regresión calculada indica una marcada baja en términos reales.

Si se considera el período transcurrido entre setiembre de 1990 y setiembre de 1996, la reducción de los salarios rurales ha sido de un 40,9% lo que implica, para el período, una reducción anual acumulativa del 8,4% (Gráficos 1 y 2). A diferencia de lo ocurrido en sectores como la industria y los servicios, las dinámicas de salarios rurales no ha incidido en contra de la competitividad del sector, aunque obviamente sí, en contra del nivel de vida de los asalariados rurales.

Gráfico 1
Evolución del salario rural (en pesos constantes de setiembre 1996)



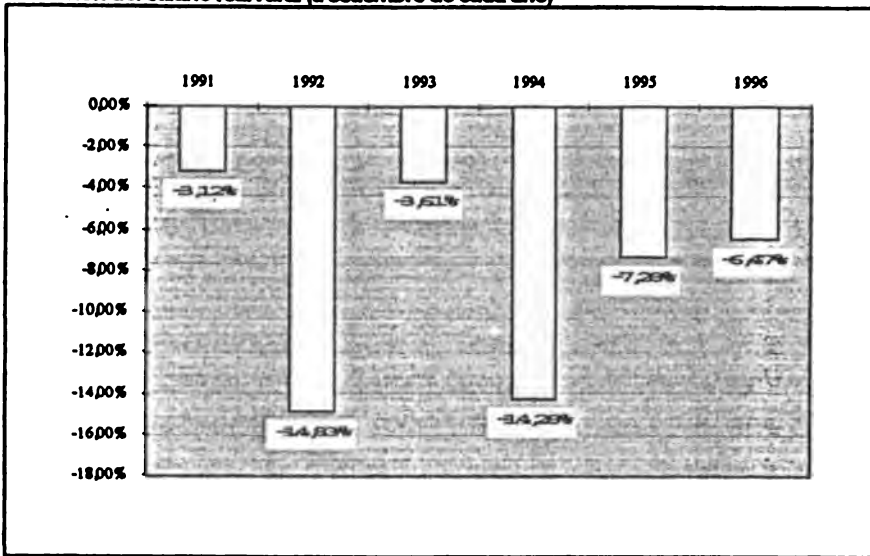
Fuente: IICA, en base a información de OPYPA/MGAP

Surgen al respecto dos aspectos relevantes, consistentes por un lado en que existiría un aumento de la brecha existente entre los salarios urbanos y rurales. Por otra parte el costo de oportunidad de los pequeños productores agropecuarios, medido a través de la alternativa de trabajar en otros predios, se habría deteriorado en el período analizado.

Sin embargo, no es posible concluir tajantemente que se produjo una reducción de la calidad de vida del empleado rural, dado que la actividad laboral en el medio rural tiene características que se diferencian marcadamente de la del medio urbano. En ese sentido se menciona la usual interacción patrono-empleado, que deriva en beneficios y prestaciones para este último, que los indicadores no registran.

Gráfico 2

Variación del salario real rural (a setiembre de cada año)



Fuente: IICA, en base a información de OPYPA/MGAP

Los precios de las materias primas

Buscando lograr una aproximación adicional a la situación vivida por los pequeños productores agropecuarios en los últimos años, se presenta un análisis de la misma realizado a partir de la evolución de un indicador constituido por los precios de algunos productos que son importantes para este tipo de productores, los que fueron corregidos a precios constantes de setiembre de 1996, a través del Índice de Precios al Consumo. Si bien este índice es sólo un indicador parcial en términos del análisis de la evolución de los ingresos alcanzados en el sector, establece si, una relación con la calidad de vida, dado que al deflactar los precios por el mismo, se visualiza la variación de poder adquisitivo de la variable.

Este estudio se realizó a partir del análisis de un conjunto de gráficos, que muestran la fuerte caída de precios de las materias primas en el período 1990-96. En el Gráfico 3 se analiza el comportamiento del precio del maíz, un producto característico de pequeños productores, donde se observa una marcada caída del mismo. Por su parte, en el gráfico 4, se visualiza evolución de los precios de la carne vacuna (novillos y vacas gordas en pie), con importante reducción en ambos casos, pero que parece irrelevante observando la evolución de los precios de la lana, en todos los casos usando pesos uruguayos constantes de setiembre de 1996.

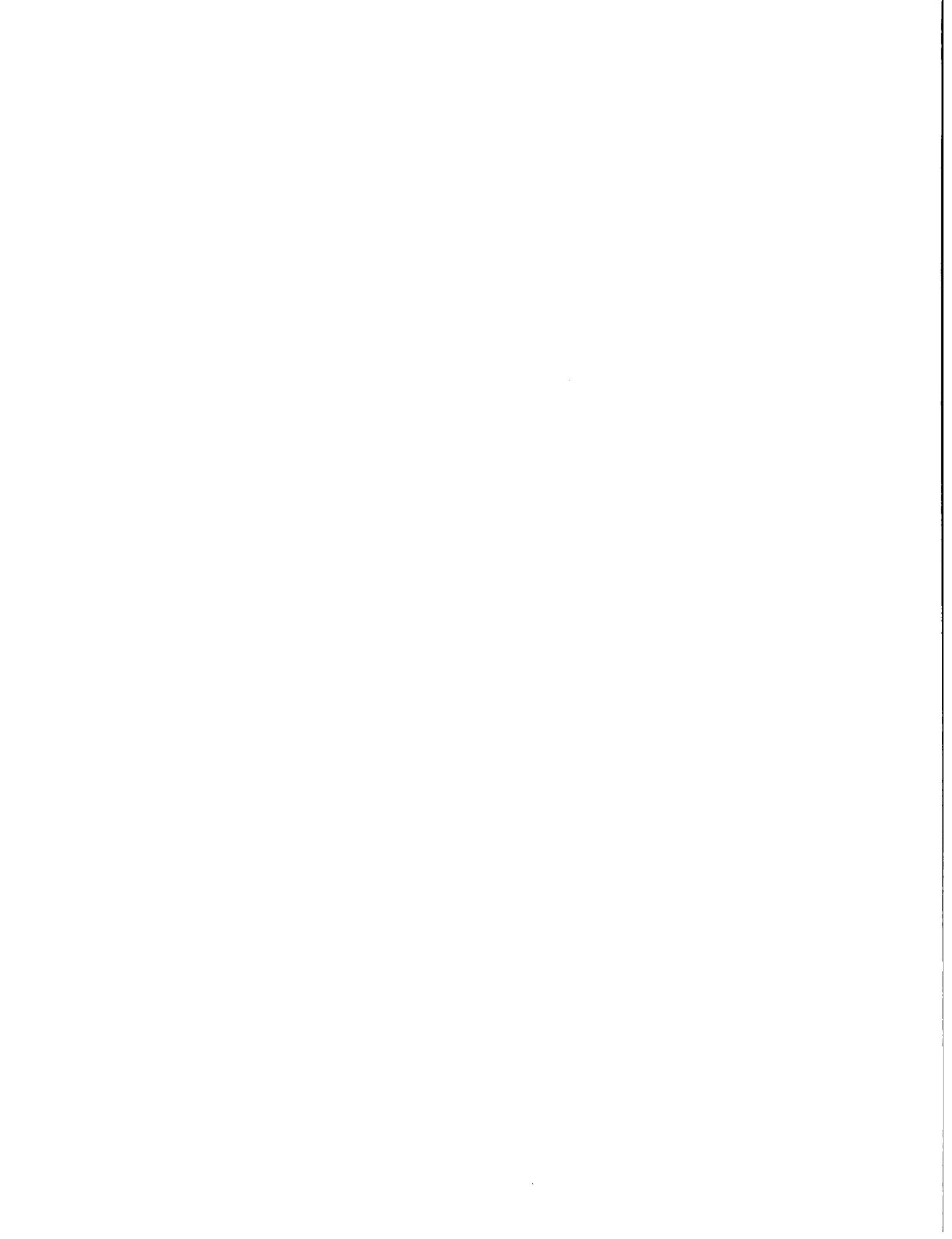
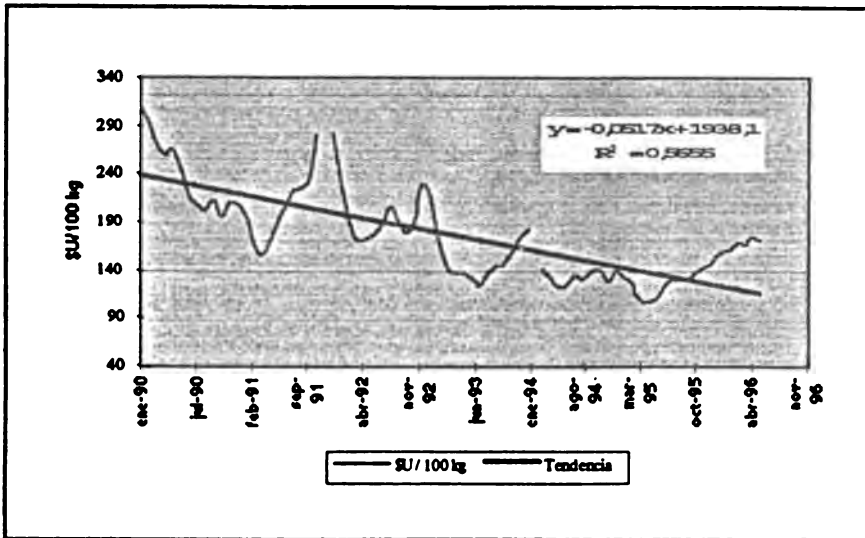


Gráfico 3

Evolución del precio de maíz (en pesos uruguayos constantes de setiembre 1996)



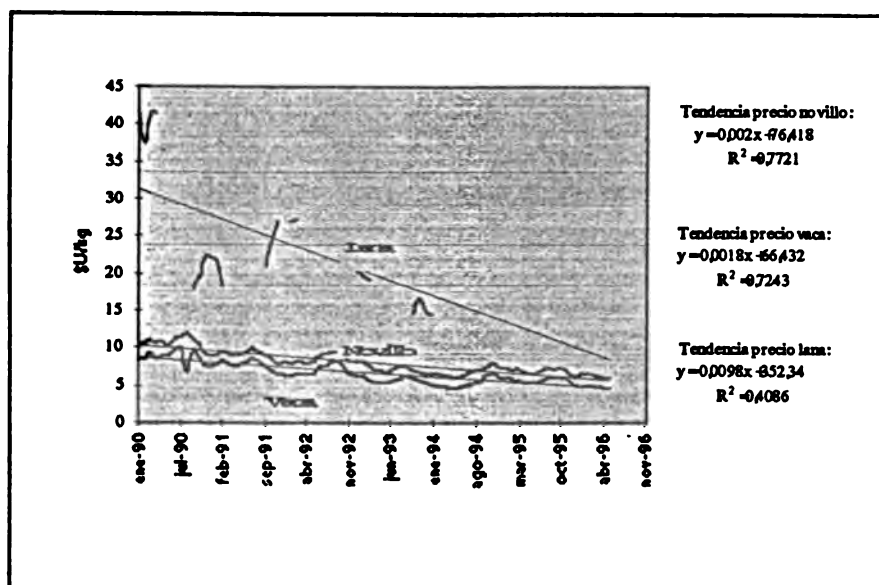
Fuente: IICA, en base a información de OPYPA/MGAP

Similares análisis se realizaron para los casos de tomate, morrón y boniato, con idénticos resultados, en términos de tendencias, a los antes presentados. Cabe mencionar además en todos ellos la marcada variación estacional de precios, lo cual implica, para el pequeño productor, una situación peor que la media si no cuenta con liquidez suficiente para operar dentro de este esquema.



Gráfico 4

Evolución del precio de productos pecuarios (en pesos uruguayos constantes de setiembre 1996)



Fuente: IICA, en base a información de OPYP/AMGAP

Se observa entonces que, en relación a los productos analizados, en términos reales, existe una marcada tendencia a la baja.

Complementariamente, se presenta un análisis relativo al poder adquisitivo de esos productos en términos de una canasta a nivel de la línea de pobreza, a partir la valorización de los mismos a precios de mercado.

Como se aprecia en el Cuadro 4, para mantener el nivel de 1990, los productores hubieran tenido que aumentar su producción entre un 20% y un 159% en los últimos 6 años, según el producto considerado.

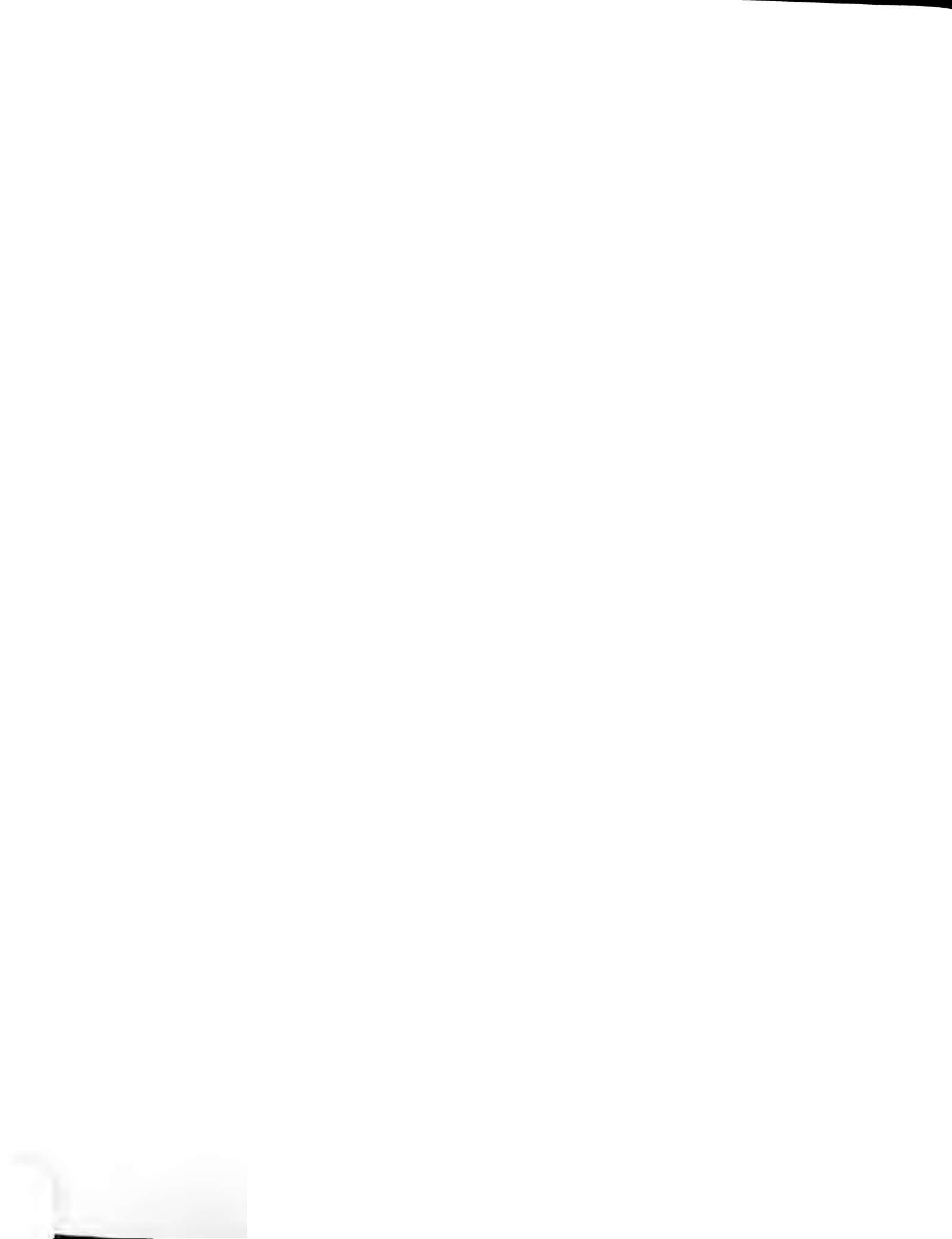
Es de señalar nuevamente, sin desmedro de lo anterior, que este análisis realizado a partir de la tendencia registrada en los precios de los productos finales no permite extraer conclusiones definitivas en relación a los ingresos netos alcanzados, por no considerar otros aspectos relevantes como la evolución relativa de precios entre productos e insumos o eventuales cambios en la productividad. Por otra parte no es extrapolable al sistema de producción del productor, en particular de los productores familiares, el cual incluye la diversificación en sus fuentes de ingreso, como ser el componente de ingreso extrapredial.

A pesar de las consideraciones y salvedades anteriormente señaladas, es no obstante claro, a partir del análisis presentado, que los productores se han visto enfrentados a una fuerte caída del poder adquisitivo de sus principales productos de venta. Esta situación implica, entre otros aspectos, que para mantener el mismo ingreso se debe aumentar sustancialmente la productividad, lo cual adquiere especial relevancia en el caso de los productores familiares. La tecnología, las formas organizativas requeridas para ello, la operación de nuevos servicios de apoyo cada vez más eficientes, son algunos de los desafíos que se derivan de la misma.

Cuadro 4
Cantidad de producto cuyo valor equivale al costo de la canasta a nivel de la línea de pobreza (volumen promedio anual 1/)

Año	Leche 1/	Tomate	Morrón	Boniato	Zapallo	Maíz	Novillo	Vaca
1991	17906	5912	4009	8395	11629	20692	4529	5284
1992	18032	5650	5908	16086	16832	20969	4827	5942
1993	22480	4714	4617	13546	11696	27646	5689	7147
1994	24802	5813	6390	11258	9297	30342	6115	7760
1995	25661	7567	8433	18070	24831	32790	5895	7246
1996	23545	8012	10376	13429	16105	24828	6543	8492
Índice Base 1991 = 100								
1991	100	100	100	100	100	100	100	100
1992	101	96	147	192	145	101	107	112
1993	126	80	115	161	101	134	126	135
1994	139	98	159	134	80	147	135	147
1995	143	128	210	215	214	158	130	137
1996	131	136	259	160	138	120	144	161

Fuente: IICA, en base a información de OPYAP/MGAP
 1/ Leche en litros y el resto de los productos en kilogramos.
 2/ Ponderación de precio: 40% Leche cuota, 60% Leche industria



CONSIDERACIONES FINALES

El problema de la pobreza rural es un fenómeno que no es nuevo en el país y que, como se observó, ha mostrado, al amparo de las modificaciones ocurridas en el contexto, una tendencia creciente, involucrando de un modo u otro a alrededor del 50% de la población rural total.

Adicionalmente, los años transcurridos desde la conceptualización del Programa y su posterior inicio hasta el momento actual, han sido de profundos cambios, muchos de ellos de complejas implicancias para los pequeños productores.

Esta situación, es generalizable a toda América Latina, y ha determinado que el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su última Asamblea Anual, planteara modificar las estrategias, priorizando la atención del frente social para el tratamiento de los problemas económicos de sus miembros. En esta línea de pensamiento se establece que los ajustes fiscales no sólo deben reducir los déficit presupuestales sino mejorar la calidad del gasto público. Si bien la estabilidad es necesaria, se reconoce que para que la misma pueda mantenerse, es necesario atender los problemas sociales.

La necesidad de afrontar la pobreza rural a través de políticas diferenciadas e instrumentos específicos para ello, llevó en 1993 al Gobierno de Uruguay y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, a firmar el contrato de préstamo que dio lugar al PRONAPPA. En términos de definición de políticas para encarar la pobreza rural, este fue un hito relevante, representando, desde el punto de las políticas públicas, el reconocimiento explícito de su existencia en el país, así como de las posibilidades existentes para encarar y resolver progresivamente el problema.

En concordancia con la estrategia macroeconómica y sectorial diseñada, el desafío planteado consistió en, sin desarrollar áreas de ineficiencia ni políticas asistencialistas a través de subsidios a actividades de dudosa viabilidad, concebir mecanismos de estímulo a la pequeña producción de modo de insertar a la misma de manera competitiva y autosustentable en el nuevo contexto existente.

Dicho enfoque, dadas las características particulares de los productores involucrados y lo inédito para el país de este tipo de acciones, representaba la existencia de dificultades adicionales en relación a ese desafío. A pesar de ello, como se describe en los capítulos subsiguientes, en los años transcurridos desde su inicio de actividades, el Programa desarrolló estrategias efectivas y concretó acciones orientadas a mitigar la pobreza rural. Esto fue posible a través de la definición de modelos de acción (organizativos, técnicos, financieros), que permitieron la efectiva puesta en marcha del Programa y la superación de las trabas usualmente existentes para lograr que los servicios de apoyo lleguen, efectivamente, a la población beneficiaria.

CAPITULO 3

EL PROGRAMA: ANTECEDENTES E INDICADORES DE EJECUCION

A fines de 1993 inició su ejecución el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario. Sus propias características, netamente diferenciadas de otros servicios disponibles, concitaron rápidamente el interés de los potenciales beneficiarios y sus Organizaciones. La capacitación, en el marco de un trabajo de promoción del Programa, se desarrolló a un fuerte ritmo en todo el país, a través del sistema de tercerización con participación de organizaciones especializadas. El componente Crédito Rural del Programa alcanzó a desembolsar en este primer período un porcentaje significativo del total de recursos previstos para ese período, contribuyendo a este resultado la progresiva consolidación del Fondo de Garantía y sistemas financieros innovadores (crédito global) que ampliaron sustancialmente la accesibilidad de los pequeños productores al crédito.

En este capítulo se presenta una descripción del diseño del Programa, utilizándose como fuente de información documentos originales del FIDA y del Convenio MGAP-FIDA (en base a datos suministrados por el Programa), así como un análisis de su ejecución a través de diferentes indicadores de actividad. Es de señalar que este análisis, en función de algunas características particulares de las etapas cumplidas por el programa, se presenta, para su mejor comprensión, desagregado según dichos períodos.

EL MARCO CONCEPTUAL EN QUE SE DISEÑO EL PROGRAMA

A inicios de la presente década, al momento de diseñarse el Programa, los diferentes países de la región se encontraban encaminando una serie de procesos de ajuste y estabilización, en el cumplimiento de los cuales se implementaron una serie de políticas orientadas a ampliar la reestructuración económica y, simultáneamente, brindar un nuevo marco de acción para los productores agropecuarios.

Estos procesos fueron teniendo diferentes dinámicas y ritmos en los países de América Latina y el Caribe, pues no se realizaron con el mismo énfasis y rigor, ni siguiendo un mismo ordenamiento.

El marco determinaba una serie de desafíos y amenazas para los pequeños productores agropecuarios, y en ese sentido se trazaron acciones tendientes a fortalecer sus posibilidades de desenvolverse en el nuevo contexto.

En relación a las características de las nuevas políticas que pudieran revertir, atenuar o modificar la tendencia en cuanto a impacto sobre estos productores, se manifestaron tres cuestiones particularmente importantes:

- La necesidad de encontrar soluciones institucionales a los problemas de escala en la pequeña producción., apuntándose entonces a encontrar formas de organización empresarial que les permitieran a esta desenvolverse competitivamente en el mercado.
- La necesidad de reducir los costos de transacción en la pequeña producción, estrategia orientada a fortalecer su capacidad empresarial y hacerla más competitiva, facilitando la vinculación de la misma con los complejos agroindustriales.
- La necesidad de introducir modificaciones en las instituciones públicas y privadas para fortalecer estos procesos de cambio.

En cuanto al papel del Estado, si bien el marco era de repliegue, se entendía que éste no podía permanecer al margen de situaciones donde la problemática social era trascendente. El desafío era en consecuencia, el encontrar instrumentos y mecanismos idóneos para que en el marco descrito, el Estado participara de forma tal que no dejara desprotegidos a aquellos sectores menos favorecidos y con dificultad de acceso al mercado.

Por otra parte se entendía que si bien el nuevo marco beneficiaría al sector agropecuario en general, a pesar de ello continuaban existiendo algunas señales contradictorias para el sector, en particular para los pequeños productores.

En cuanto al efecto sobre estos últimos se ponía de manifiesto que la situación crítica por la que pasaban, no era consecuencia de la implantación del nuevo modelo orientado al mercado, sino que el problema era endémico, y por lo tanto la transición a un modelo de apertura, tan solo ponía a la vista una realidad estructural de la problemática.

EL DISEÑO DEL PROGRAMA⁴

El Programa tiene como primer antecedente técnico el estudio preparado por el FIDA (Propuesta de estrategias para el desarrollo rural en el Uruguay: mayo de 1991). A solicitud del gobierno de aquel entonces, el FIDA envió posteriormente una Misión de Identificación del proyecto en setiembre-octubre de 1991, para confirmar la existencia, las características y la dinámica del grupo objetivo con vistas a una acción de apoyo. En mayo de 1992, se concluyó la Preparación del Programa, con la participación del IICA, a la par que una Misión de Evaluación ex ante visitó el país en octubre y noviembre de 1992. El 5 de marzo de 1993 se preparó el Contrato de Préstamo, el cual estableció los porcentajes de financiamiento a aportar tanto por el FIDA como por el gobierno uruguayo, así como la operativa de las acciones a ejecutar por el MGAP en representación de este último y como responsable del Programa a llevar adelante. A fines de 1993, una vez efectuados los primeros desembolsos previstos y estructurada la Unidad Ejecutora designada por el MGAP, comenzó a operar efectivamente el Programa.

El área de acción del Programa

En el informe anexo al Contrato de Préstamo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el FIDA, se estableció que el Programa tendría por objeto prestar apoyo en todo el país, a la población rural ubicada bajo la línea de la pobreza. Se daba especial énfasis a los pequeños agricultores pobres, interesados en diversificar su producción, aprovechando ventajas comparativas en los mercados regionales.

En cuanto a la diversificación, fue marcada en el documento como el principal modo de superar situaciones de pobreza. A tales efectos se proponían tipos modulares de actividades que incluían la producción lechera y hortícola, centrándose en zonas con alta concentración de pobreza y que tuvieran una buena dotación de servicios para los tipos de producción mencionados.

⁴ Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA.

En este marco se preveía el inicio de las actividades en los departamentos de Canelones y San José por ofrecer una buena base para la hortifruticultura comercial, y en los departamentos de Colonia y Florida, que junto a San José, disponen de una base lechera tradicional.

Grupo objetivo y beneficiarios

El criterio para la definición del grupo objetivo -en base a estudios de esa época- se basó en el nivel de ingreso y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual alude a condiciones materiales de calidad de vida. En tal sentido a partir de la población rural con NBI, se tomó los modelos de tipificación de sistemas productivos de DIEA/MGAP.

La línea de pobreza tomada, como ya fue expresado en el Capítulo 2 de este documento, a partir de la definición de CEPAL, correspondió para marzo de 1992, a un ingreso anual equivalente a US\$ 3.200.

En el año 1992, como también fue señalado en dicho capítulo, una encuesta realizada por el FIDA⁵ identificó a 17.100 familias de productores que se encontraban por debajo de esta línea de pobreza en distintas zonas del país. Adicionalmente, se estimó que en el área rural existían aproximadamente 22.000 hogares de asalariados rurales que disponían de ingresos anuales también inferiores a la línea de pobreza, como consecuencia de lo cual la población rural total bajo la línea de pobreza, para 1992, se estimaba en 150.000 personas.

En resumen, en función de los parámetros mencionados, se cuantificó la población objetivo del Programa de la siguiente forma:

Hogares de pequeños productores	17.100
Hogares de asalariados	<u>22.000</u>
	39.100

Del grupo objetivo de pequeños productores, se definió como beneficiarios a una parte de éstos, estableciendo que su elegibilidad estaría definida por el nivel de ingresos, estableciendo como elemento complementario el tamaño de la parcela bajo explotación. Los modelos básicos eran de 6 ha para los horticultores, 20 ha para los lecheros, 15 ha para los horti/lecheros y 30 ha para los ovino/hortícolas.

De la población objetivo se preveía beneficiar a unas 5.450 familias de pequeños productores rurales y otras categorías de pobres rurales sin tierra (aproximadamente 21.000 personas que pertenecían a los grupos sociales más pobres del Uruguay). De este total, unas 3.170 familias de productores agropecuarios serían beneficiarias directas de crédito y asistencia técnica dirigidas a mejorar la producción agropecuaria, mientras unas 300 familias con 1.182 personas serían beneficiadas por crédito y asistencia técnica para el establecimiento y mejoramiento de actividades productivas rurales no agropecuarias. Finalmente unas 1.100 familias productoras integradas por 4.200 personas serían beneficiadas con los servicios de apoyo a la producción. A continuación se presenta en el Cuadro 5, un resumen de los beneficiarios estimados en la propuesta original del Programa:

⁵ "Perfil y Caracterización de la Pobreza Rural - Encuesta Socioeconómica a Productores y Asalariados Agropecuarios", 1992.

Cuadro 5
Beneficiarios del Programa por diferentes servicios

Instrumento	Familias	Nº de Personas
Crédito & Asistencia Técnica	3.170	12.000
Apoyo a la creación de pequeñas empresas rurales	300	1.182
Apoyo a la Producción	1.100	4200
Otros servicios	880	3.618
Total	5.450	21.000

Fuente: FIDA 1992

Objetivos, estrategias e instrumentos

El diagnóstico, a partir del cual se establecieron los objetivos, estrategias e instrumentos del Programa, mostró la existencia de un grupo objetivo compuesto por pequeños productores y asalariados rurales con ingresos anuales que los ubicaba por debajo de la línea de pobreza. A su vez esta población enfrentaba, en lo referente a sus sistemas de producción, las siguientes limitaciones:

- falta de financiación y liquidez;
- dificultades de comercialización;
- inexistencia de estímulos externos a la elaboración de productos;
- insuficiencia de los servicios de apoyo a la producción; y
- escaso poder de negociación de sus asociaciones de base.

En función de estos aspectos, la estrategia se orientó, priorizando como requisito fundamental los mecanismos grupales, al suministro de apoyos integrados y complementados entre sí (sobre todo a través de los instrumentos de crédito, capacitación y asistencia técnica), en áreas donde este tipo de productores han tenido históricamente grandes dificultades para acceder a los mismos, con el fin último de superar sus limitaciones estructurales y transformar, en la medida de lo posible, muchas pequeñas explotaciones en unidades productivas viables y relativamente competitivas. Parte de la estrategia incluyó la recomendación de reconvertir la producción ganadera o cerealera en producción lechera y hortícola comercial, debido a que éstos últimos son sectores donde se suponía que el pequeño productor tendría ventajas comparativas en los mercados regionales y locales.

Paralelamente, desde el punto de vista operativo, la estrategia consistió en la contratación de técnicos y organizaciones privadas para la ejecución de las acciones de apoyo específicas, definidas las mismas a partir de las demandas expresadas por los beneficiarios. El fortalecimiento de las organizaciones representativas de los productores, de modo de potenciar la participación de los mismos, y la descentralización de las acciones a implementar, en particular a través de las instancias vinculadas a las intendencias departamentales, constituyeron otros de los aspectos centrales del enfoque desarrollado.

La implementación de alianzas estratégicas con empresas y/o organizaciones conducentes a viabilizar y potenciar el desarrollo y ejecución de los planes de trabajo diseñados, uno de cuyos ejemplos más significativos está referido a los modelos globales de financiamiento, representó a su vez una línea de gran importancia en la orientación propuesta.

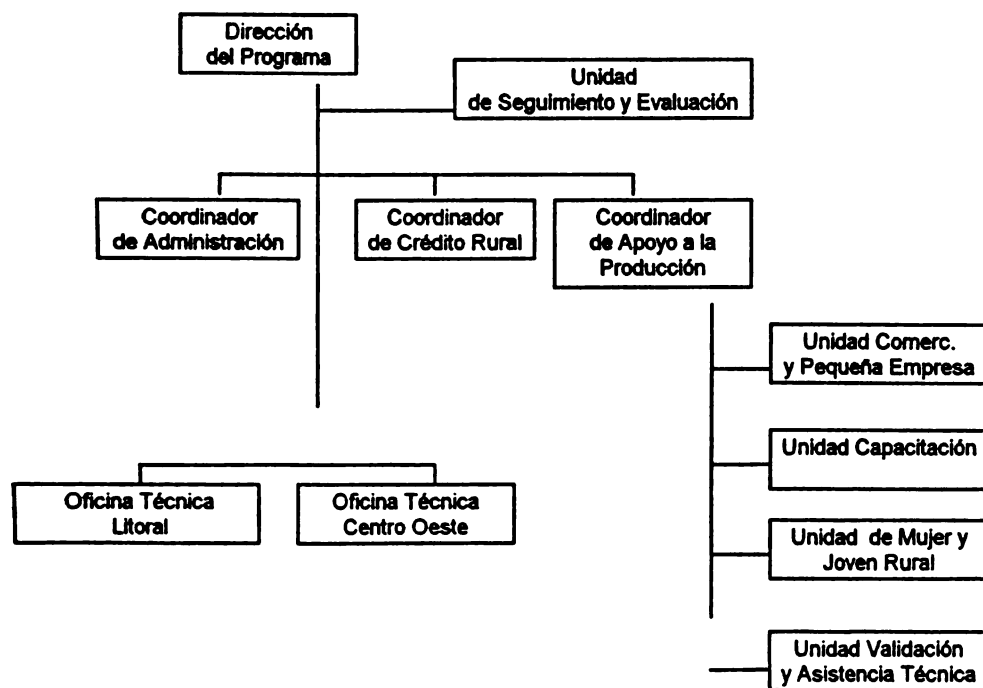
Al considerar los objetivos, el documento principal estableció por su parte que el principal objetivo del Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario en mejorar el nivel de vida de la población rural pobre. Los objetivos específicos que contribuían a alcanzar el objetivo general eran los siguiente:

- fomentar la elaboración de productos agropecuarios de mayor valor agregado y aumentar el rendimiento económico de los pequeños productores mediante la transferencia de paquetes tecnológicos y la disponibilidad de crédito;
- promover la creación de nuevas actividades no agrícolas y el fortalecimiento de las ya existentes, con el fin de mejorar los ingresos de los hogares y de beneficiar en particular a las mujeres, a los jóvenes y a los asalariados; y
- potenciar las asociaciones de pequeños productores para que puedan tener acceso a los servicios que ofrece el proyecto y a otros servicios.

Organización

En los documentos originales de diseño del Programa (Contrato de Préstamo), se estableció que la ejecución del Programa, sería realizada por una Unidad específica (UEP), con componentes de apoyo a la producción y de crédito rural. A continuación se presenta el organigrama que representa el esquema institucional de la UEP y se resumen los componentes y sus objetivos:

Esquema institucional de la Unidad Ejecutora del Proyecto



Servicios de apoyo a la producción

Incluye los cuatro componentes indicados en el esquema institucional anterior que se resumen a continuación, de acuerdo a la concepción expresada en los documentos originales del Programa:

Comercialización y pequeñas empresas rurales

Partiendo del supuesto que la marginación de la población objetivo respecto a los circuitos comerciales más modernos constituye uno de los factores determinantes de los resultados económicos alcanzados por la misma, el propósito de este servicio es facilitar el acceso a los mercados de los productos agropecuarios de los beneficiarios del programa, mejorar el suministro de insumos de producción y de materias primas y aumentar el valor agregado en diversas actividades realizadas por los beneficiarios.

Capacitación y promoción de las organizaciones de pequeños productores

El acceso a las tecnologías disponibles y la capacitación requerida para su implementación a nivel predial, constituye una de las orientaciones primordiales del Programa. El objetivo de este componente es por lo tanto promover la transferencia de tecnología a los beneficiarios del proyecto, bajo dos líneas de acción:

- mejorar los conocimientos técnicos del personal del programa; e
- impartir capacitación técnica y administrativa a los beneficiarios del proyecto y sus organizaciones.

Participación de la mujer y el joven rural

El objetivo es identificar y promocionar actividades tendientes a generar empleo o complementar las actividades ya desarrolladas, como forma de mejorar el ingreso familiar. En la ejecución, el componente está orientado a mujer y joven rural. Opera a través de cursos, diversos eventos y otros apoyos para este tipo de beneficiarios.

Validación y asistencia técnica

El objetivo es comprobar y transferir tecnologías de producción agropecuaria con miras a mejorar la eficiencia de las explotaciones agrícolas beneficiarias del proyecto, a través de su complementación e integración con los otros servicios de apoyo que se brindan por el Programa. Si bien está fundamentalmente orientado a la estructuración de mecanismos grupales, opera también a nivel individual.

Crédito

El acceso de este segmento productivo al sector financiero formal ha constituido uno de los cuellos de botella más difíciles de superar en las políticas de desarrollo instrumentadas en torno al mismo. La superación de esa limitación con el objetivo de proporcionar a los beneficiarios los recursos financieros necesarios para las actividades de producción y de que los mismos se adapten a sus características estructurales, ha constituido una de las orientaciones más importantes del Programa. A través de este componente se proporcionan préstamos de largo plazo (hasta diez años) para establecer pasturas mejoradas y compra de equipos, así como créditos de corto plazo (hasta doce meses) en forma de capital de trabajo, en ambos casos en moneda nacional, a la par que, a partir del mismo se lleva a la práctica la instrumentación de un Fondo de Garantía, como línea estratégica básica para la superación de las mencionadas limitaciones.

Unidad de seguimiento

El objetivo de este servicio incluido en la Unidad Ejecutora es establecer un sistema de seguimiento y evaluación interno para asegurar que el Programa cumpla con sus objetivos socioeconómicos, preste apoyo a las actividades previstas e introduzca las medidas correctivas y los ajustes necesarios en los proyectos y en las actividades.

Es de señalar que adicionalmente el Programa está sujeto a un conjunto de monitoreos y evaluaciones continuas, tanto por parte del FIDA como por parte del MGAP, este último a través de la Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (UPCT).

ETAPAS CUMPLIDAS Y RESULTADOS ALCANZADOS

A continuación se describen las principales acciones y los resultados alcanzados desde el inicio de la ejecución del Programa hasta el 31 de diciembre de 1996. Dado un conjunto de características diferenciadoras, y a los efectos de una mejor visualización del desarrollo que el mismo ha tenido se desgrega este análisis en dos etapas, la primera de ellas referida al inicio

de su implementación y la segunda a la plena ejecución del Programa, incluyendo en esta última los resultados globales alcanzados en todo el periodo considerado.

EI INICIO DE LA EJECUCION

Firmado el contrato de préstamo entre el Gobierno de Uruguay y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, los últimos meses de 1993 implicaron la finalización de las actividades contractuales y de acuerdos previos, incluyéndose la constitución de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), como organismo del MGAP responsable del desarrollo del Programa.

Las actividades culminaron a fines de ese año con la Misión de Iniciación del FIDA. A partir de ese momento, y el comienzo de los desembolsos previstos por parte de ambas contrapartes, las actividades se realizaron en base a una metodología formal, legitimada por el organismo cooperante y por la propia UEP.

Se inicio entonces el periodo de transición conducente a la plena ejecución. Este periodo implicó los siguientes aspectos:

- Organización para la ejecución, incluyendo el montaje final de la UEP, sus representaciones regionales y estrategias de acción propias.
- Aspectos legales y administrativos requeridos para la plena ejecución, incluyendo gestiones ante el Banco Central y Agentes Financieros.
- Aspectos técnicos del diseño y operación de los servicios de apoyo y del crédito.
- Integración del conjunto institucional participante de la ejecución (Instituciones públicas y privadas).
- Plena operación del programa a nivel nacional y con todos sus componentes.

El primer semestre de ejecución.

El primer semestre de ejecución del Programa, se caracterizó por una rápida superación de las trabas usuales en Programas de Desarrollo Rural, hacia la plena ejecución. En ese sentido se estableció una concepción de trabajo en equipo de la UEP y de la organizaciones asociadas a la ejecución, con un fuerte compromiso hacia el logro de los objetivos, lo cual contribuyó sustancialmente al armado del Programa en tan breve lapso.

En lo referente al Componente de Apoyo a la Producción cabe destacar las actividades relacionadas a la institucionalización de la participación de organizaciones públicas y privadas. En ese sentido se menciona la firma de convenios de cooperación con 34 instituciones, que incluyen a casi el 100% de las entidades relacionadas con los objetivos del Programa. Asimismo la firma de contratos de trabajo específicos con 16 de las 34 instituciones mencionadas. También se firmaron convenios con 16 Intendencias Municipales, las cuales asumieron el rol de representación a nivel departamental y de gestoras locales.

En el área de Capacitación, que constituyó uno de los elementos más importantes en la difusión inicial del Programa, las actividades se realizaron mediante contratación de instituciones especializadas en esa área, -tal como se mencionó antes- en lo que se constituyó

en la primer etapa hacia la integración de un sistema institucional de entidades participantes de la ejecución del Programa. Como fruto de la actividad se realizaron en el primer semestre, cinco cursos para técnicos y 32 cursos para beneficiarios, habiendo participado respectivamente, 182 técnicos y 907 beneficiarios directos, de los cuales 40% fueron jóvenes y el 20% mujeres. Con el mismo modelo de acción y actuando a través de instituciones especializadas, en asistencia técnica participaron directamente 42 técnicos asesores. Al final de este período existían 72 grupos con 336 beneficiarios, de los cuales 155 con proyectos de inversión.

Referente a validación de tecnología se montaron dos predios pilotos hortícolas (Canelones) y lechero (Rivera), complementariamente a actividades de investigación y demostración en producción protegida. En el área de mujer y joven rural, se realizaron 19 eventos de difusión y se organizaron 9 cursos de capacitación que participaron 311 beneficiarios. En el área de pequeña empresa y comercialización, los productos más importantes fueron la organización de cursos para técnicos y beneficiarios, así como negociaciones de comercialización en el mercado Argentino.

En lo referente al Componente de Crédito Rural, las actividades tuvieron en el primer semestre un fuerte sesgo de negociación y de establecimiento de mecanismos y formas de acción con el sistema financiero nacional. En ese sentido cabe destacar la firma de los convenios de participación con el Banco Central del Uruguay, del BROU, COFAC, ACAC y CAYDU, como asimismo la promulgación del Decreto de creación del Fondo de Garantía y la resolución Ministerial acerca de su reglamentación. Se crearon líneas específicas de crédito para el PRONAPPA, las cuales fueron instrumentadas y aprobadas por el BROU y COFAC, con el asesoramiento de la UEP y quedaron operativas en el semestre que se analiza.

En lo que respecta a elaboración de un marco adecuado para la acción del crédito del programa, culminaron en este semestre las gestiones ante el Banco Central del Uruguay, referentes al análisis del riesgo de la cartera PRONAPPA. Como resultado del sistema establecido por el Programa para la gestión de las iniciativas (proyectos) de los grupos de beneficiarios (pequeños productores y en general pobres rurales), que incluyen una serie de procesos conducentes a viabilizar los emprendimientos: estudio técnico previo del proyecto por parte del Programa, estudio técnico por las Instituciones Financieras, seguimiento de la ejecución y Fondo de Garantía, el Banco Central del Uruguay favoreció el análisis del riesgo con la calificación de "riesgo normal" para la cartera PRONAPPA. Esta decisión del BCU facilitó la incorporación de las instituciones financieras para operaciones de crédito en el marco del Programa.

Asimismo se destacan dos resultados relacionados a la administración de los recursos y tasas de interés cobradas a los beneficiarios. El primero de ellos se refiere a la gestión del Programa ante el BCU, -con resultado positivo- para posibilitar la capitalización de intereses en los préstamos otorgados por las IFI's participantes en el Programa. El segundo hecho positivo fue la decisión del BROU de bonificar la tasa de interés en función directa del porcentaje de aval del Fondo de Garantía que se apruebe (1% de bonificación de tasa de interés por cada décimo del préstamo con aval del Fondo).

Como resultado de lo anterior, a junio de 1994 el monto total solicitado por 241 beneficiarios nucleados en 76 grupos fue el equivalente en pesos de U\$S 708.238. De ese total y a esa misma fecha, habían sido aprobados el equivalente de U\$S 168.808, correspondiente a solicitudes de 43 grupos con 117 beneficiarios.

Consideraciones sobre la etapa inicial.

Los primeros seis meses de ejecución y en general la primer etapa del Programa se caracterizó por un muy rápido alcance de metas en una situación -período preelectoral- poco propicia para ello.

Sin embargo fue una etapa del Programa destacable, especialmente en lo referente a la promoción de la propuesta y a su consolidación institucional, lo cual representó de hecho sentar sólidas bases para las siguientes etapas de ejecución y hacia la constitución de su propio "sistema de acción".

Entre los logros de esta etapa, cabe resaltar la estructuración y viabilización de todo el marco relativo al servicio del crédito, la firma de convenios y la institucionalización de la participación en el Programa de diferentes organizaciones públicas y privadas, generando, de acuerdo a la estrategia diseñada, un modelo de acción operativo funcional a los objetivos planteados.

Consolidado entonces este período, el avance del Programa continuó al ritmo de ejecución previsto, introduciéndose no obstante periódicos cambios no previstos fruto de nuevos modelos o de formas de acción innovadoras, que se describen más adelante.

LA PLENA EJECUCION

Cuando las operativas planteadas implican pocos cambios o resultan de adecuaciones de una realidad ya conocida, su incorporación puede realizarse con un esfuerzo menor. Sin embargo, el Programa inicia sus operaciones en Uruguay con un esquema muy diferente de las ofertas existentes. La fuerte presencia que pronto adquiere, se asocia a la disponibilidad de un Fondo de Garantía del Crédito y a la disponibilidad de un conjunto de servicios complementarios, de mucho peso en el conjunto.

Debido a esta oferta diferenciada, al accionar de la UEP y al objetivo de promover el Programa, se generó una fuerte demanda de servicios, lo cual, asociado a las propias características de los beneficiarios, llevaron a la estructuración inicial de requerimientos muchas veces separados en relación al conjunto de los apoyos ofrecidos por el Programa. La pérdida relativa de eficacia que ello implicó, se comenzó a revertir con la plena operación de los créditos globales, que en sí mismos están integrados a un conjunto de servicios que apuntan hacia un mismo fin.

Posteriormente, la propia acción del Programa pasó de una característica de tomador de demandas, a un esquema que fue apuntando progresivamente a estimular la complementación, especialmente del crédito y de la asistencia técnica. Esta complementación es fruto de un crecimiento de los integrantes del sistema y de las organizaciones a que pertenecen y de una

armonización de objetivos, en un proceso que demandó tiempo y esfuerzos metodológicos para el alcance de su mejor ajuste.

Los principales actores

El ámbito de acción a escala nacional del Programa, la diversidad de servicios y la necesidad de lograr una acción eficaz en terreno, definió un esquema de acción y una estrategia por parte de la UE para el desarrollo de sus servicios. Dicha estrategia se basó en la contratación de terceras entidades para la ejecución de las acciones de apoyo, la descentralización como enfoque operativo y el desarrollo de alianzas con organizaciones y empresas del sector para la viabilización de las propuestas diseñadas. La misma fue a su vez fue ejecutada, en el marco del rol de promoción y coordinación llevado a cabo por la UE, mediante la participación de diferentes actores institucionales, tales como empresas, organizaciones, sindicatos, fundaciones y técnicos asesores individuales.

En el Cuadro 6 se presenta un listado de 45 organizaciones privadas que han participado con diferentes modalidades a la acción del Programa., a las cuales cabe agregar las 18 Intendencias Municipales del interior del país, donde el mismo ha instrumentado diferentes acuerdos de trabajo y nexos de coordinación. Estos actores se han desempeñado como ya fue señalado dentro de modalidades propias y diferenciadas, pero cabe remarcar a las siguientes:

- Servicios técnicos a través de entidades especializadas para la ejecución de actividades con cobertura amplia, tanto de servicios como de número de beneficiarios. Paralelamente desarrollo de alianzas estratégicas con el fin de implementar acciones de mayor escala, uno de cuyos ejemplos más relevantes lo constituyó el caso de CONAPROLE el cual implicó financiamiento del Programa para otorgamiento de créditos en insumos y asistencia técnica a pequeños productores remitentes al complejo industrial cooperativo.
- Acción directa de pequeños grupos u organizaciones de productores, a través de la contratación de técnicos asesores individuales, con fines específicos. Fue usado preferentemente para ejecución de proyectos con un componente importante de transferencia de tecnología. Este mecanismo tuvo amplia aplicación en diferentes zonas del país y para diferentes rubros productivos, tales como lechería, horticultura, agricultura y otros.
- Complementariamente, en un enfoque descentralizador del desarrollo rural, participación directa de la UEP para promover actividades nuevas, coordinar esfuerzos o regularizar actividades locales en las cuales no se estaba logrando un desempeño adecuado de los servicios. Esta actividad se ha fundamentalmente implementado a través de diferentes formas de complementación y coordinación con las oficinas de desarrollo de las 18 intendencias municipales del interior del país. Esto ha representado un importante esfuerzo para el Programa, debiendo señalarse que los grados relativos de ejecución han alcanzado un dispar nivel de operatividad según los casos que se consideren.

El nivel de ejecución

La acción del PRONAPPA se centró fundamentalmente en tres instrumentos constituidos por los servicios de crédito (Fondo de Crédito y Fondo de Garantía), capacitación y asistencia técnica. A

través de la interacción y de la integración de estos tres elementos aplicados sobre la población objetivo es que se buscó contribuir a alcanzar los propósitos formulados. Los otros servicios indicados en el diseño original, tuvieron también un importante nivel de incidencia, y si bien sus resultados se describen también en este capítulo, a los efectos del análisis cuantitativo del Programa, sus impactos está englobados en los citados en primer lugar. El desarrollo de todos estos servicios, en el marco de la estrategia antes descrita, fue implementado y coordinado por la UE, en una forma de trabajo relativamente nueva en este tipo de acciones, lo que derivó en complejidades que se fueron superando en el correr del tiempo, hasta alcanzar su maduración y consolidación.

Como parte del análisis del nivel de ejecución, cabe mencionar también el análisis de solicitudes por la UEP a los efectos de prestar servicios exclusivamente a aquellos que califican como beneficiarios. Un elevado número de solicitudes tanto de crédito como de servicios de apoyo, fue recibida y luego calificada con marcada rigurosidad, a través de una permanente preocupación por actualizar parámetros de evaluación dentro de una realidad notoriamente cambiante.

Cuadro 6
Listado de organizaciones que trabajaron con el PRONAPPA - 1 de enero de 1994 - 31 de diciembre de 1996

ONG	TIPO DE PARTICIPACION							RUBRO
	F.Cred.	T.Cred.	ATV	Cyo	MyJ	PEQ	CONS	
AGROIND Consultora	X		X					Lechería
Asociación Nacional de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay					X			Varios
Asociación de Productores de Cerdos del Este del Uruguay	X		X	X				Suinicultura
Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo			X					Lechería
Asociación de Productores Tabacaleros de Artigas		X	X	X	X		X	Horticultura
Asociación Rural de Florida			X	X			X	Varios
Asociación de Tamberos de Canelones	X	X						Lechería
Central Apícola Cooperativa	X			X			X	Apicultura
Cooperativas Agrarias Federadas			X	X	X		X	Varios
Centro de Atención a la Familia en Forma Integral	X				X			Varios
Cooperativa Agropecuaria Limitada de Salto	X							Varios
Cardijn				X	X			Artesanías
Centro Cooperativista del Uruguay				X	X			Varios
Centro de Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa							X	Varios
Comisión Honoraria de Apoyo a la Juventud Rural				X	X			Varios
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay				X				Forestación
Centro Interdisciplinario de Promoción y Proyectos			X					Horticultura
Comisión Nacional de Fomento Rural	X						X	Varios
Cooperativa Nacional de Productores de Leche	X		X	X			X	Lechería
Dirección de Proyectos de Desarrollo				X	X	X		Artesanías
Fundación para la Mujer y la Familia Rural					X			Varios
Asociación Civil Foro Juvenil			X	X	X			Varios
Federación Rural							X	Varios
Federación Rural de Jóvenes							X	Varios

Desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 1996, se habían financiado 246 proyectos, suministrado asistencia técnica a 258 grupos y realizado 173 actividades de capacitación (Cuadro 7). Estas actividades fueron desarrolladas en todo el territorio nacional, con la participación de diferentes organizaciones, no gubernamentales de apoyo y técnicos de diferentes disciplinas y lugares.

Cuadro 7
Proyectos financiados, grupos con asistencia técnica y cursos realizados según departamento

Departamento	Nº de Proyectos Financiados	Nº de Grupos con AT	Nº de Cursos Realizados
Artigas	98	116	5
Canelones	47	28	20
Cerro Largo	11	4	19
Colonia	5	1	9
Durazno	1	2	5
Flores	1	3	6
Florida	7	3	12
Lavalleja	9	9	6
Maldonado	1	3	5
Montevideo	13	4	6
Paysandú	3	11	7
Río Negro	1	1	2
Rivera	10	17	13
Rocha	7	12	15
Salto	11	8	5
San José	11	27	9
Soriano	2	3	7
Tacuarembó	5	5	8
Treinta y Tres	3	1	14
Total	246	258	173

Fuente: ICA, en base a información del PRONAPPA

Al considerar el número de beneficiarios, para el mismo período, 3.889 recibieron créditos, 2.228 recibieron asistencia técnica y 4.687 participaron de diferentes cursos (Cuadro 8). Paralelamente es de señalar que, si bien sus beneficiarios están incluidos en las cifras antes presentadas, en el área de mujer y joven rural fueron asistidas 2.887 personas, mientras que en pequeña empresa y comercialización dicho número alcanzó a 1.059 personas. De esta forma, superando en casi todos sus componentes las metas fijadas para este período, un significativo número de pequeños productores, asalariados rurales, mujeres y jóvenes, se vieron relacionadas con el PRONAPPA a través de alguno de sus servicios.

Cuadro 8⁴
Beneficiarios de servicios según departamento
(en número de personas)

Departamento	Beneficiarios con Crédito	Beneficiarios con AT	Beneficiarios con Capacitación
Artigas	409	318	165
Canelones	638	321	561
Cerro Largo	121	192	514
Colonia	98	14	193
Durazno	8	22	85
Flores	2	48	142
Florida	282	16	352
Livalleja	40	64	147
Maldonado	63	54	127
Montevideo	1396	56	147
Paysandú	73	176	208
Río Negro	19	7	44
Rivera	104	156	440
Rocha	44	240	468
Salto	53	68	119
San José	449	356	188
Soriano	38	22	154
Tacuarembó	45	96	220
Treinta y Tres	7	2	413
Total	3889	2228	4687

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Por otra parte, en su primera fase, la acción del Programa recibió una fuerte demanda fundamentalmente de parte de pequeños productores que postergó relativamente la acción en beneficio de asalariados rurales y otros beneficiarios. La complejidad del trabajo en estas últimas áreas, implicó el desarrollo de estrategias diferenciadas de las de pequeños productores, lo que permitió posteriormente el alcance de logros también en dicha temática. Las experiencias y modos de acción desarrollados en ambas áreas se describen en el siguiente capítulo.

La operativa del crédito

El desarrollo de este servicio constituye uno de los instrumentos de mayor importancia dentro de la estrategia del Programa. El acceso al crédito ha constituido una de las limitantes más severas que ha tenido históricamente esta población objetivo, en términos de los recursos que la misma requiere a los efectos de desarrollar los procesos productivos y comerciales indispensables para revertir su situación de estancamiento. En ese sentido, el Programa desplegó significativos esfuerzos, con los resultados que a continuación se señalan.

En sus tres años de ejecución el Programa ha aprobado créditos por un monto aproximado a los seis y medio millones de dólares americanos, superando en un 12.5% las metas proyectadas originalmente.

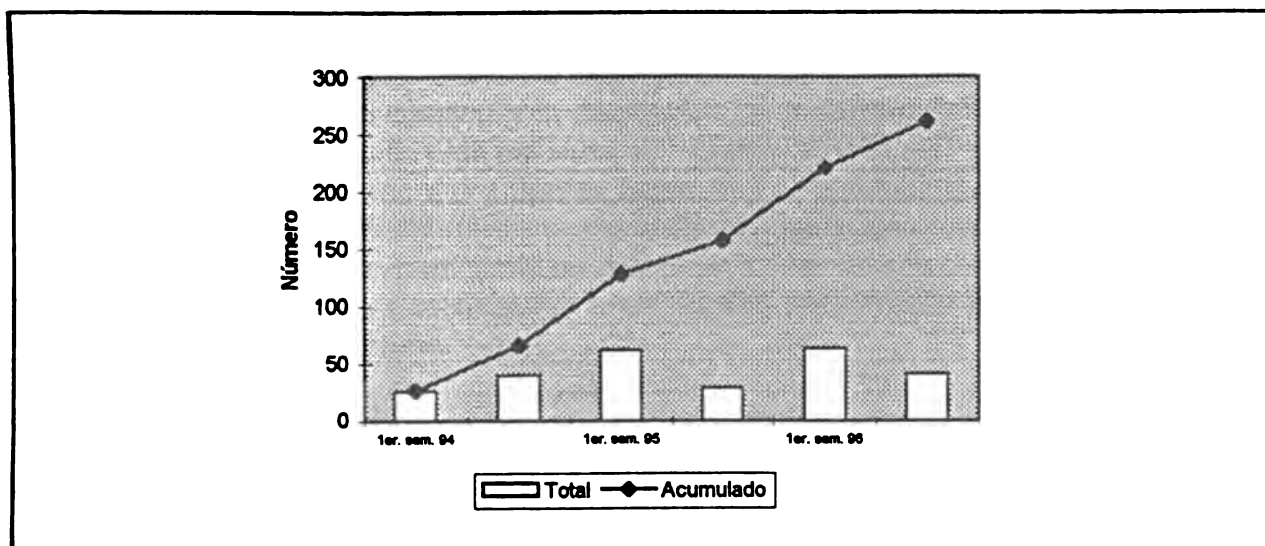
⁴El número de beneficiarios que aparecen como pertenecientes a Montevideo, responde a que los créditos canalizados a través de Conaprole son registrados en su mayoría por sucursales bancarias de dicho departamento, estando sus beneficiarios situados en la realidad en otras zonas de producción.

De ese volumen de dinero se habían utilizado hasta el 31 de diciembre de 1996 US\$ 5.156.734. La diferencia entre lo aprobado y lo utilizado es debida a la aprobación reciente de créditos y en consecuencia aún no desembolsados, el retiro escalonado en el tiempo de acuerdo a momentos productivos, el haber desestimado el beneficiario la utilización del crédito, la utilización de un menor monto que el aprobado u otras. Dichos desembolsos representan un monto de US\$ 1.315 por beneficiario, correspondiendo el 67.35% a créditos de corto plazo, y el restante 32.65% a créditos de largo plazo. Los préstamos son otorgados en moneda nacional, lo que, sumado a ciertas condiciones relativas a su operativa, determinó algunas interrogantes respecto a la viabilidad de los mismos. Los resultados reales alcanzados que se presentan más adelante, permitieron despejar esas interrogantes en el sentido de la factibilidad de su utilización en el marco de un proyecto integral de estas características.

Complementariamente, en relación a las dificultades existentes en cuanto a la gestión administrativa de los créditos a esta población objetivo, las mismas sin duda al comienzo fueron un obstáculo para el mejor desarrollo de este servicio, pero también se fueron superando en términos relativos a medida que el Programa se fue consolidando. En ese sentido, el acortamiento de los tiempos de gestión, situado a la fecha en cuestión en alrededor de 98 días, es un indicador vinculado al mejoramiento creciente de la gestión desarrollada en este ámbito.

En el Gráfico 5 se presenta la evolución de proyectos incorporados por semestre, donde se observa un ritmo relativamente uniforme en el período considerado

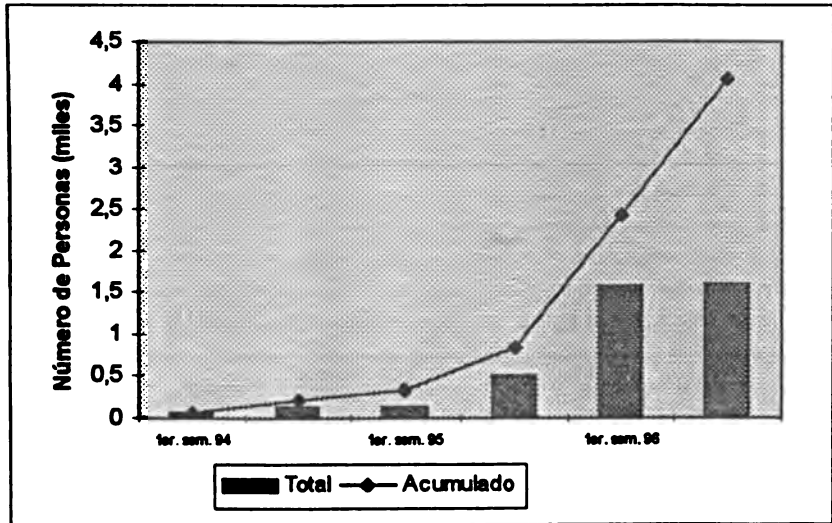
Gráfico 5
Número de proyectos incorporados al Programa por semestre (total y acumulado)



Fuente: IICA, en base a información de PRONAPPA

En el Gráfico 6 se presenta la incorporación semestral de beneficiarios que asumieron créditos del Programa. Si bien el grado de incorporación de proyectos manifiesta una tendencia creciente en el tiempo, el número de beneficiarios muestra una tendencia exponencial a partir del segundo semestre del año 1995 hasta igual período de 1996.

Gráfico 6
Beneficiarios que asumieron créditos por semestre (total y acumulado)

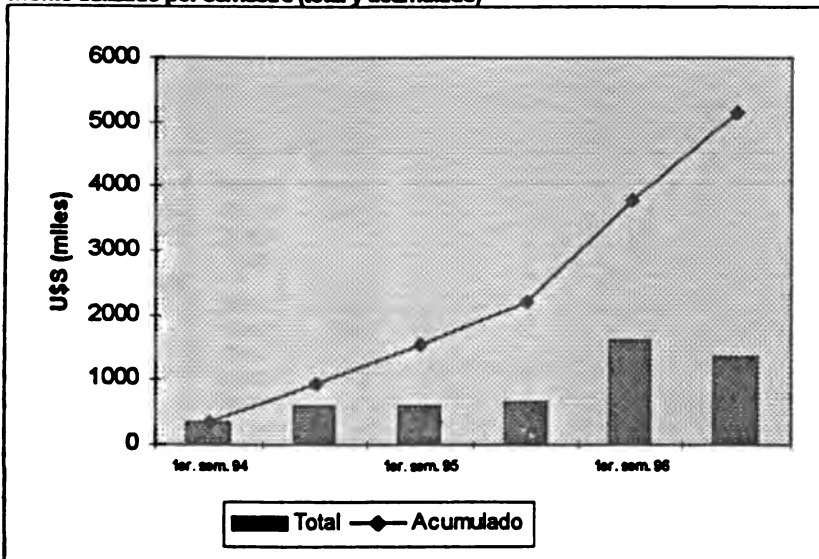


Fuente: ICA, en base a información de PRONAPPA

En el Gráfico 7 se presenta similar análisis para los montos utilizados de crédito. Estos muestran el mismo crecimiento que el número de beneficiarios. Ambos efectos se dan básicamente a partir de la incorporación de un nuevo modelo de crédito, que permitió superar el grave y usual problema de acceso al crédito por pequeños productores.

Este modelo tuvo un importante impacto en la canalización del crédito y se basa en la participación de organizaciones de productores como medio para canalizar los recursos. Dicha organización es la que toma el crédito (en efectivo) y lo distribuye a sus asociados en función de las necesidades particulares de cada uno de ellos (en insumos). Al tener el productor un mayor acercamiento (y afinidad) a su organización que a agentes financieros, se le facilita el proceso de obtención del crédito y se aumenta sustancialmente su accesibilidad. Esto explica el hecho de que el número de proyectos no ha tenido un crecimiento tan pronunciado, como el número de beneficiarios, dado que el crédito concedido a una organización es considerado como un proyecto, el cual en la realidad financia a muchos productores.

Gráfico 7
Monto utilizado por semestre (total y acumulado)



Fuente: IICA, en base a información de PRONAPPA

En el Cuadro 9 se presenta la distribución de los recursos de financiamiento por rubro según departamento. Al considerar la dimensión de los rubros, surge como elemento a destacar la importancia del financiamiento a los pequeños productores lecheros (42.3% del total de recursos de créditos utilizados). Dicha situación tiene relación con lo analizado anteriormente, ya que CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), actúa dentro del nuevo modelo antes descrito, como una organización a través de la cual el Programa financia a más de 1000 pequeños productores lecheros.

En segundo lugar se encuentra la horticultura, a la cual le ha correspondido un 24.0% del financiamiento, mientras que los demás rubros han tenido una menor participación relativa ea demanda de crédito. Es de destacar que la ganadería, si bien es uno de los rubros que concentra la mayor parte de la población objetivo, no alcanza a los US\$ 20.000 de utilización de crédito.

Cuadro 9
Monto de crédito utilizado por rubro según departamento (expresado en U\$S)

Fuente: ICA, en base a datos del PRONAPPA

Depto	Rubro										Total	%
	Maq.	Lech.	Hort.	Apic.	Anim. Granja	Gan.	Agr.	Tab.	Text.	Otr.		
Artigas	25330	2375	775058	22493	34956			439791	22546	16629	1339178	26.0
Canelones	96900	223687	101388	10630	350664					21093	804562	15.6
Cerro Largo	16558	159864	10405	31980	6688	14159				23751	263405	5.1
Colonia	11112	297658		31720							340491	6.6
Durazno		8801									8801	0.2
Flores	14333										14333	0.3
Florida		179342	12304	17000							208646	4.0
Lavalleja		30261	5582	28421			11349			6534	82147	1.6
Maldonado		28409									28409	0.6
Montevideo		813453	48158	9772	94710						966092	18.6
Paysandú		115754								12349	128103	2.5
Río Negro		17347									17347	0.3
Rivera	15377	18493	16446	13514	5536			78788		93924	242077	4.7
Rocha		24157			16293					3592	44042	0.9
Salto			258785	9824							268589	5.2
San José	21849	212950		25270	12373					3039	275480	5.3
Soriano		30187		18116						1224	49527	1.0
Tacuarembó		9020								27765	36784	0.7
Treinta y Tres		13829	8012		16881						36721	0.8
Total	201458	2185585	1236119	218940	538101	14159	11349	518579	22546	209898	5156734	100
%	3.9	42.4	24.0	4.2	10.4	0.3	0.2	10.1	0.4	4.1	100	

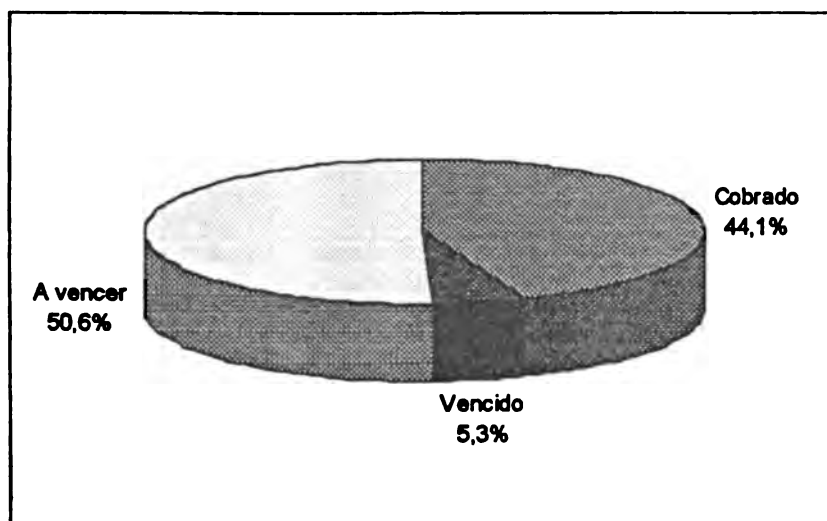
Al considerar la estructura de financiamiento por departamento, se visualiza la relación que existe entre las principales actividades desarrolladas en los mismos y la participación en el crédito. Es así que departamentos como Artigas, Canelones, Colonia, San José, Salto y Rivera concentran más del 60% del crédito. Si bien estos departamentos muestran una importante participación de la población objetivo, el resultado de la alta captación de crédito estaría vinculado en parte a la existencia de organizaciones de productores de acción eficaz para actuar como intermediarias de crédito, y no sólo de las necesidades que las regiones tienen al respecto.

Paralelamente, es necesario remarcar, como ya fue antes señalado, que la alta participación que muestra en este aspecto el departamento de Montevideo, está fundamentalmente relacionada no a acciones de apoyo realizadas en esa zona, sino a que, las operaciones de crédito vinculadas al sistema ya mencionado de Conaprole, son tramitadas muchas veces en sucursales bancarias de ese departamento. Las mismas entonces a los efectos contables aparecen como concretadas en el mismo, aunque en la realidad corresponden a actividades productivas de la cuenca lechera del sur del país.

En lo que se refiere a la situación del total de la cartera, al 31 de diciembre de 1996, el 50.6% se encuentra en la categoría "a vencer" y dentro de ella corresponde a impagos (vencidos), un porcentaje apenas superior al 5% (Gráfico 8). Si bien el porcentaje de morosidad puede estar influenciado o determinado por muchos factores, relativizando las conclusiones que se puedan extraer al respecto, de todos modos la cifra mencionada aparece como digna de destaque, teniendo

en cuenta las características de los beneficiarios y los resultados negativos que en el pasado se obtuvieron con otras experiencias realizadas en torno a este tipo de productores. Dicho resultado estaría indicando entonces la eficacia, en términos globales, de la estrategia instrumentada en relación a este servicio.

Gráfico 8
Situación de la cartera (al 31 de agosto de 1986)



Fuente: IICA, en base a información de Pronappa

Al analizar la cartera por rubros se pone de manifiesto una situación con un denominador común a lo anteriormente analizado. La horticultura no ha encontrado una organización de productores a través de la cual se organice un sistema seguro de acción y comercialización, que además en ese marco pueda manejar el crédito, y en tal sentido presenta el mayor porcentaje de impagos (17.7%).

En el otro extremo, el rubro lechero, el cual canaliza en alta proporción el financiamiento a través de organizaciones de productores y al interior de su complejo agroindustrial cooperativo, presenta el porcentaje de impago más bajo (0,3%) (Cuadro 10).

Cuadro 10
Situación de la cartera por rubro

Rubro	Cartera U\$S (1)	Cobrado U\$S (2)	Vencido U\$S (3)	A vencer U\$S (4)	% cobrado 2/(2 + 3)	% impago 3/1
Maquinaria	201458	16966	1956	182536	90.0	1.0
Lechería	2185585	1399090	7595	778900	99.5	0.3
Horticultura	1236119	418725	218398	598996	65.7	17.7
Apicultura	218940	43588	1603	173749	96.5	0.7
Anim. Granj.	538101	22800	25469	489832	47.2	4.7
Otros	776531	375378	18147	383006	95.4	2.3
Total	5156734	2276547	273168	2607019	89.3	5.3

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Situación similar sucede al considerar el % de impago a través de los diferentes departamentos (Cuadro 11). Aquellos, donde existen organizaciones de productores que canalizan el crédito, presentan una clara tendencia a menor porcentaje de impagos.

Cuadro 11
Situación de las carteras por departamento

Departamento	Cartera U\$S (1)	Cobrado U\$S (2)	Vencido U\$S (3)	A vencer U\$S (4)	% cobrado 2/(2 + 3)	% impago 3/1
Artigas	1139178	530837	173441	634901	75.4	15.2
Canelones	804562	267800	12202	524560	95.6	1.5
Cerro Largo	263405	177046	1603	84755	99.1	0,6
Colonia	340491	29081	1956	309454	93.4	0,6
Durazno	8801	8801	0	0	100,0	0,0
Flores	14333	0	0	14333	0.0	0.0
Florida	208646	183092	466	25088	99,7	0,2
Lavalleja	82147	45611	11909	24627	79,3	14,5
Maldonado	28409	28409	0	0	100,0	0,0
Montevideo	966092	418907	8287	538898	98,1	0,9
Paysandú	128103	59557	0	68546	100,0	0,0
Río Negro	17347	17347	0	0	100,0	0,0
Rivera	242077	101221	8105	132751	92,6	3,3
Rocha	44042	28891	0	15152	100,0	0,0
Salto	268589	152035	29308	87246	83,8	10,9
San José	275480	164217	9696	101567	83,4	3,2
Soriano	49527	30308	0	19190	100,0	0,0
Tacuarembó	36784	11516	2845	22424	80,2	7,7
Treinta y Tres	38721	21841	13351	3529	62,1	35,5
Total	5156734	2276547	273168	2607019	89,2	5,3

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Participación de las Instituciones de Intermediación Financiera

La incorporación del sector crediticio privado, fundamentalmente a través de las cooperativas de ahorro y crédito, actuando como mecanismo de servicio en la operativa financiera vinculada a este sector de la población, constituye uno de los logros de significación del Programa. Teniendo en cuenta que el mismo nunca antes, salvo casos aislados, había desarrollado acciones en este sentido, por los riesgos y dificultades que las mismas representaban, el haber logrado revertir esa situación a través de la estrategia instrumentada implicó viabilizar efectivamente el acceso de pequeños productores y asalariados rurales a un canal relacionado a un servicio de fundamental importancia para su desarrollo presente y futuro.

En el conjunto de la operativa del Programa, las cooperativas de ahorro y crédito desembolsaron en total, 49 préstamos para 3188 beneficiarios, por un monto de U\$S 3.213.849. La banca estatal, desembolsó por su parte U\$S 1.942.885, correspondientes a 197 préstamos para 701 beneficiarios.

Las cooperativas de ahorro y crédito alcanzan en promedio 65 beneficiarios por préstamo desembolsado con un monto promedio por beneficiario es de U\$S 1.008. En el caso de la banca estatal hay en promedio 3.5 beneficiarios por préstamo y el promedio desembolsado es de U\$S 2.771 por beneficiario. Este tipo de operaciones por parte de las cooperativas de ahorro y crédito, responde a una orientación por menor riesgo y menores costos administrativos.

En el cuadro 12 se presentan las IFIs la situación de la cartera de las IFIS que participaron del Programa y en el Gráfico 9 la participación porcentual de las mismas en la concesión de

créditos. Cabe mencionar al respecto que el Banco Santander se encuentra en proceso de incorporación, habiendo para ello firmado los convenios respectivos.

Cuadro 12
Situación de las carteras por IFI's (al 31 de agosto de 1996)

IFI's	Cartera U\$S (1)	Cobrado U\$S (2)	Vencido U\$S (3)	A vencer U\$S (4)	% cobrado 2/(2 + 3)	% impago 3/1
ACAC	91552	35355	0	56197	38.6	
BROU	1942885	375665	243860	1323370	19.3	12.6
CAYCU	1066635	0	0	106635		
COFAC	3015662	1865537	29308	1120817	61.9	1.0
TOTAL	5156734	2276547	273168	2607019	44.1	5.3

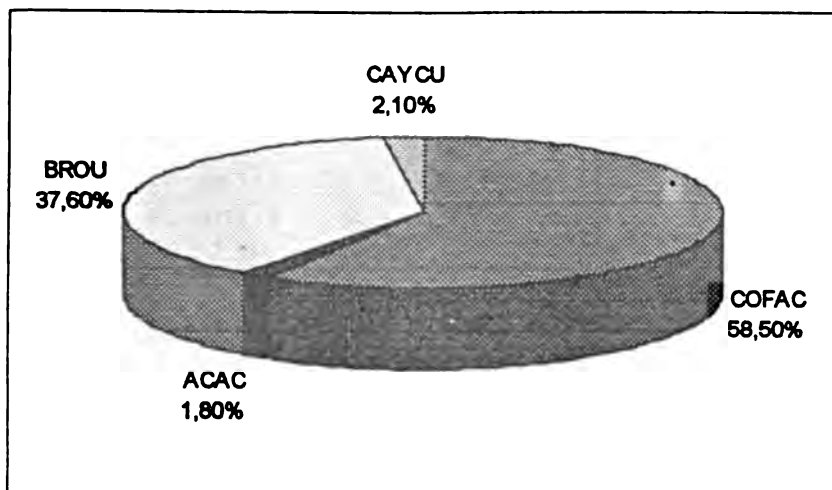
Fuente: ICA, en base a información del PRONAPPA

El mayor nivel de impagos del BROU que se observa en dicho cuadro puede ser atribuido a su ingreso en la primera etapa del Programa y su participación en operaciones con grupos muy necesitados y con alto riesgo de morosidad.

Por su parte, en el caso de COFAC, la elevada cartera asociada a bajo nivel de impagos es consecuencia directa de la implementación de operaciones a través del modelo de crédito con participación de organizaciones de productores, y específicamente del rol del complejo agroindustrial lechero, como marco de seguridad para la acción de los pequeños productores.

La operativa con agroindustrias lecheras ha beneficiado a más de 1.500 productores, parte de los cuales cuentan además con asistencia técnica financiada por el Programa. El financiamiento a productores miembros de organizaciones cooperativas agrarias y asociaciones de productores, es una experiencia interesante en el área de Crédito, implicando la complementación de servicios de crédito, asistencia técnica y comercialización.

Gráfico 9
Participación en los créditos por IFT'S



Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Las organizaciones cooperativas son en su mayoría del sector lechero (aunque hay algunas que trabajan con todo tipo de productores). Estas cooperativas, que son las que toman y distribuyen el crédito a sus productores más pobres -identificados por relevamientos previos-, actúan como agente de retención al momento del repago. Se ha logrado con este mecanismo, reducir significativamente las tasas cobradas a los productores para el financiamiento de insumos de producción, hecho generalizado en el sector lechero uruguayo.

Asimismo estas operativas han abierto el acceso a fuentes de financiamiento formales de un sector tradicionalmente postergado, con claras ventajas desde el punto de vista financiero, tanto para los productores como para el Programa, que ha podido de esta forma incrementar su cartera de clientes con operaciones globales -con menos costos administrativos para la Cooperativa que el crédito al minoreo- y reducir el porcentaje de aval del Fondo de Garantía del Programa.

El Fondo de Garantía

El Fondo de Garantía ha constituido uno de los instrumentos de más alta significación llevados adelante por el Programa para el alcance de sus propósitos, al permitir levantar una de las restricciones más fuertes que históricamente han presentado estos productores para poder acceder a fuentes de financiamiento.

Los objetivos de este fondo apuntan a permitir operar con el sistema financiero a aquellos productores que, definidos como beneficiarios del Programa, cuentan con proyectos viables y capacidad de gestión para su ejecución pero carecen de garantías suficientes, permitiendo así además multiplicar sustancialmente los recursos destinados al componente de crédito.

Los beneficiarios aportan al Fondo de Garantía por concepto del servicio de aval que se les brinda, fijado como porcentaje sobre la garantía obtenida, para contribuir a financiar el mismo.

Esta participación de los beneficiarios en la integración de los recursos reviste gran importancia, más allá del hecho puramente económico, por el grado de involucramiento con el Programa que ello significa.

El número promedio de beneficiarios respaldados por este mecanismo ascendía al 31 de diciembre de 1996 al 99%, cifra que refleja la importancia de esta herramienta en la operativa de crédito del Programa. Por su parte, el porcentaje de préstamos desembolsados respaldados por el Fondo de Garantía alcanzó, para todo el período considerado, un 54.9%. Este valor promedio muestra a su vez variaciones según la etapa que se tome en cuenta, habiendo descendido al 27.4% en el último semestre de 1996.

Al 31 de diciembre de 1996, el porcentaje del monto de créditos desembolsados respaldados por el fondo ascendía al 64.7%, alcanzando el monto comprometido por el mismo a US\$ 2.108.344, mientras que el monto utilizado llegaba a los US\$ 38.138

Servicios de apoyo a la producción

En este ítem se analizan las actividades referidas fundamentalmente a capacitación y asistencia técnica, los dos servicios de apoyo líderes del Programa. Adicionalmente se presenta información relacionada a los otros dos componentes de apoyo que dispone el mismo, con la aclaración que las cifras vinculadas a actividades y beneficiarios alcanzados por estos últimos, están incluidos en los resultados que se señalan para los dos primeros servicios.

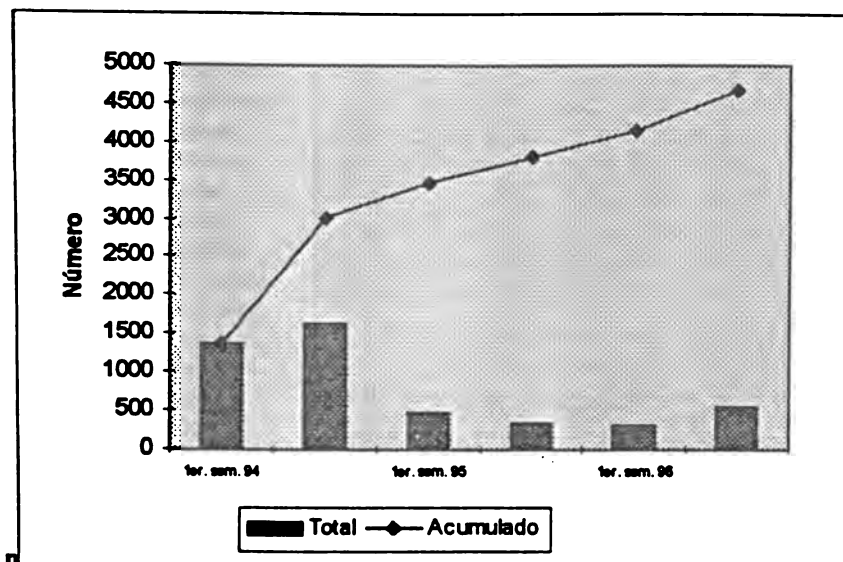
Capacitación

En el área de capacitación el Programa actuando a través de entidades especializadas, atiende solicitudes específicas fundamentadas de beneficiarios, luego de un estudio y análisis de resultados esperados de cada propuesta. A su vez posteriormente, y en forma frecuente, realiza evaluaciones sobre el desempeño de las organizaciones ejecutoras de la capacitación, a través de la evaluación de quienes recibieron los cursos.

La estrategia desarrollada parte de la base que este servicio es de fundamental importancia a los efectos de que estos beneficiarios, con menores oportunidades que otros en este plano, adquieran el soporte técnico básico que les permita utilizar con mejor eficiencia los restantes instrumentos ofrecidos por el Programa .

Dentro de los servicios con que el Programa cuenta, la capacitación ha sido el punto de contacto con 4.687 beneficiarios desde principios de 1994, a través de 175 cursos realizados en diferentes zonas del país. Surge del Gráfico 10, la importante apreciación y respuesta que existió respecto a este instrumento en el primer año de ejecución del Programa. Esta situación fue consecuencia de una fuerte demanda no satisfecha hasta ese momento y a la existencia de diversas organizaciones que pudieron, a través del apoyo del Programa, dar respuesta a las necesidades de capacitación existentes en el medio.

Gráfico 10
Beneficiarios con capacitación



Fuente: ICA, en base a información del PRONAPPA

Posteriormente, el nivel de oferta se vio relativamente enlentecido, como consecuencia, principalmente, de ajustes en la operativa. En este sentido se buscó una integración mayor de los diferentes instrumentos del Programa, orientando los recursos en forma progresivamente coordinada hacia el logro de los objetivos del mismo. En este marco la tendencia indica que asisten a cursos aproximadamente entre 1.500 y 1.600 personas por año, contándose entre éstas a pequeños productores, asalariados, mujeres y jóvenes rurales (Gráfico 10).

Las actividades tuvieron un elevado énfasis en rubros productivos como la horticultura y en menor la apicultura y la lechería, los que tuvieron una amplia distribución en todos los departamentos (Cuadro 13). En lo que corresponde a apoyos complementarios, la capacitación para jóvenes rurales tuvo un fuerte énfasis (capacitación de capacitadores) en formulación y ejecución de proyectos.

Cuadro 13
Cursos realizados por rubro según departamento

Depto.	Manj	Lech	Hort	Apic	Anim Granj	Gan	Agr	Tab	Tax	Otr
Artigas			1		1					3
Canelones	3		6							11
Cerro Largo		1	5	1	1					11
Colonia		3	1	2						3
Durazno			2	1						2
Flores		2		1	1					2
Florida			1	1	1					9
Lavalleja			1							5
Maldonado			1	1						3
Montevideo			2	1						3
Paysandú			1							6
Río Negro		1		1						
Rivera	1	1								11
Rocha			2	1	3					9
Salto		1	3							1
San José				1	1					7
Soriano			1	1						5
Tacuarembó			1	3						4
Treinta y Tres		1	4							9
Total	4	13	31	15	8	0	0	0	0	104
%	2,6	5,1	17,3	8,3	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	62,8

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Al considerar la distribución geográfica de las actividades realizadas, surge del Cuadro 14, que la mayor densidad de capacitación corresponde a los departamentos de Canelones, Cerro Largo, Rocha, Rivera y Treinta y Tres, los cuales concentran aproximadamente el 53% del total de beneficiarios capacitados.

Cuadro 14
Beneficiarios capacitados por rubro según departamento

Depto.	Maq	Lech	Hort	Apic	Ani Gra	Ga n	Ag r	Tah	Tex	Ofr	Tot	%
Artigas			15		30					120	165	3.4
Canelones	112		136							313	561	11.5
C.Largo		17	152	30	51					264	514	10.5
Colonia		46	10	57						80	193	3.9
Durazno			40	18						27	85	1.7
Flores		50		28	10					54	142	2.9
Florida			13	36	38					265	352	7.2
Lavalleja			15							132	147	3.0
Maldonado			21	16						90	127	2.6
Montevideo			45	27						75	147	3.0
Paysandú			32							176	208	4.3
Río Negro		14		30							44	0.9
Rivera	47	45								348	440	9.0
Rocha			57	23	179					222	468	9.8
Salto		18	78							23	119	2.4
San José				13	15					160	188	3.8
Soriano			17	50						87	154	3.2
Tcbo.			13	78						129	220	4.5
T. Tres		35	124							254	413	12.4
Total	159	225	768	406	323	0	0	0	0	3008	4687	100
%	3,8	3,5	14,9	8,6	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	62,9	100	

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Asistencia Técnica

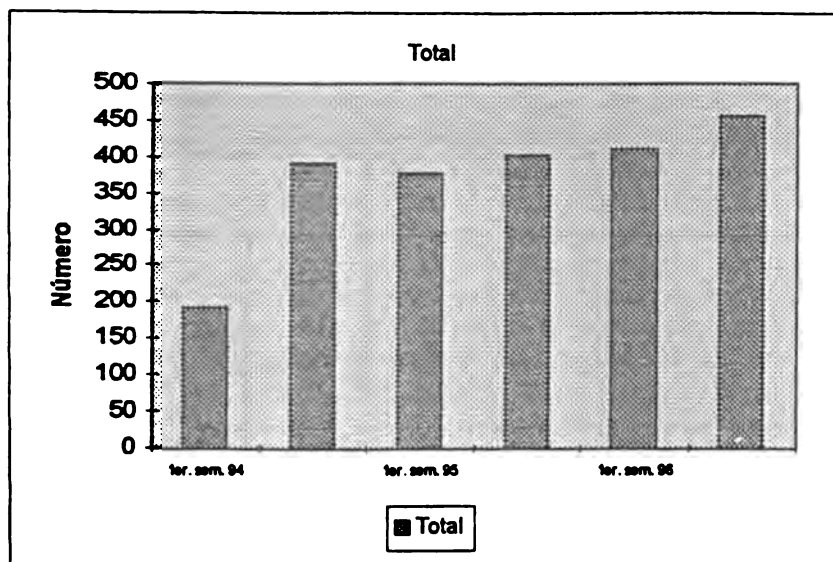
Al igual que en el caso de la capacitación, el Programa actúa a través de entidades o técnicos especializados y la financia, a partir de la aprobación de las solicitudes realizadas por productores que califican como beneficiarios, o sus organizaciones. A su vez, la asistencia técnica, si bien es prestada a productores que conforman grupos, en la práctica se realiza también con gran énfasis en el asesoramiento individual.

Este servicio es considerado en la estrategia del Programa como uno de los instrumentos disponibles de mayor significación, en el entendido que su integración a otros servicios, particularmente el crédito, permite efectivamente potenciar la utilización del conjunto del apoyo recibido por el beneficiario, tal cual lo demuestran los resultados alcanzados en ese sentido.

A la fecha han recibido en distintos momentos asistencia técnica, un total de 2.228 beneficiarios, a través de 258 grupos. La inserción de los diferentes grupos ha sido paulatina pero constante a partir del segundo semestre de 1994, alcanzando su pico máximo en el primer semestre de 1996 con 79 grupos. Por su parte, tal como se observa en el Gráfico 11, el número de beneficiarios de la asistencia técnica ha tenido una tendencia creciente, ubicándose, para el segundo semestre de 1996, en 456 productores.



Gráfico 11
Beneficiarios con asistencia técnica



Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

En conjunto, los grupos con mayor demanda de asistencia técnica fueron los hortícolas, los cuales representan el 69.3% de los grupos (Cuadro 15) y el 42,4% de los beneficiarios (Cuadro 16) con asistencia técnica. En segundo lugar, se encuentran los lecheros, los cuales representan un 14.3% de los grupos y el 24.4% de los beneficiarios. Mientras los grupos hortícolas se conforman en promedio por 6.2 productores, los grupos lecheros, en promedio, están conformados por 15.9 productores.

En todos los departamentos existen grupos que reciben asistencia técnica canalizada por el Programa. Existe fuerte presencia en aquellos en que la horticultura es importante, caso del departamento de Artigas, donde se concentra el 45.0% de los grupos (Cuadro 15) y el 14.3% de los beneficiarios (Cuadro 16), y el de Canelones, con el 10.2% de los grupos y el 14.2% de los beneficiarios. La capacitación en la producción también es un rubro de importancia, tal cual lo ejemplifica el caso del departamento de San José, que concentra el 10.2% de los grupos y el 12.3% de los beneficiarios.

Cuadro 15

Grupos que han recibido asistencia técnica por rubro según departamento

Depto.	Maq	Lech	Hort	Apic	Anim Granj	Gan	Agr	Tab		Otr	Tot	%
Artigas			116						Tex		116	49,4
Canelones		5	17		2						28	10,2
Cerro Largo		2				1					4	1,3
Colonia											1	0,0
Durazno			2								2	0,9
Flores			3								3	1,3
Florida		2									3	0,9
Lavalleja		1	6							2	9	3,8
Maldonado						2					3	0,9
Montevideo			3							1	4	1,7
Paysandú		3	6							2	11	4,7
Río Negro			1								1	0,4
Rivera	1	7	6				2				17	6,8
Rocha		2	2		1						12	2,1
Salto			8							1	8	3,8
San José		12	7								27	8,1
Soriano			2							1	3	1,3
Tacuarembó		3					1			1	5	2,1
Treinta y Tres										1	1	0,4
Total	1	37	179	0	3	3	3	0	0	9	258	100
%	0,4	15,7	76,2	0,0	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0	3,8	100	

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Cuadro 16
Beneficiarios que han recibido asistencia técnica por rubro según departamento

Depto.	Maq	Lech	Hort	Apíc	Anim Granj	Gan	Agr	Tab	Tex	Otr	Tot	%
Artigas			318								318	17,7
Canelones		119	183		19						321	14,2
Cerro Largo		190				2					192	7,4
Colonia		14									14	0,0
Durazno			22								22	1,2
Flores			48								48	2,5
Florida		16									16	0,1
Lavalleja		8	43							13	64	3,6
Maldonado			14			40					54	2,2
Montevideo			49							7	56	3,1
Paysandú		37	67							72	176	9,8
Río Negro			7								7	0,4
Rivera	9	91	44				12				156	9,0
Rocha		54	67		119						240	6,0
Salto			68								68	3,8
San José		214	121	21						7	356	12,3
Soriano			17							5	22	1,2
Tacuarembó		26					8			62	96	5,3
Treinta y Tres										2	2	0,1
Total	9	543	944	0	69	42	20	0	0	168	2228	100
%	0,5	30,3	52,6	0,0	3,8	2,3	1,1	0,0	0,0	9,4	100	

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

En esta región, el promedio de productores por grupo es menor que en la horticultura en general, existiendo una importante cantidad de técnicos trabajando en el área.

El caso de la lechería presenta similar concentración territorial notoriamente en San José (cuenca lechera tradicional) y en cuencas no tradicionales que el Programa está apoyando, caso de Rivera y Cerro Largo. Las cuencas no tradicionales incluyen a 190 beneficiarios asistidos en Cerro Largo y 91 en Rivera. Un número menor de productores se advierte en distintos puntos del territorio nacional. El componente "otros" se refiere a un conjunto de rubros menores pero con alta incidencia en su conjunto.

Mujer y joven rural

Por este concepto, el Programa atendió hasta la fecha de este informe a 2.887 beneficiarios, de los cuales 1.386 participaron de cursos y 1.501 de eventos multitudinarios o encuentros. Es de señalar al respecto que la meta originalmente proyectada ascendía a 800 beneficiarias, por lo que el porcentaje de ejecución representó un 361% de la misma.

Dicho resultado comprendió a su vez la realización de 176 actividades, 154 de las mismas correspondientes a cursos y 22 a eventos de diferentes índole.

Es de señalar que aparte de las actividades mencionadas se han prestado otros apoyos cuando los beneficiarios son asistidos en el marco de proyectos más amplios. Tal es el caso de las beneficiarias

de la Asociación Nacional de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay (ANGMRU), de los jóvenes del Movimiento de la Juventud Agraria, del Foro Juvenil y otros. Se destaca en ese sentido la implementación de diversas acciones tendientes al fortalecimiento institucional de la organización mencionada en primer término.

Las actividades realizadas tuvieron por su parte un fuerte incremento en el último semestre considerado, donde se ejecutaron más de 70 actividades..

Pequeña Empresa y Comercialización

Desde el inicio del Programa se brindó asistencia en esta área a 1.053 beneficiarios, lo que representa un porcentaje de ejecución un 60% superior a lo programado en origen.

En total se prestó apoyo por este concepto a 108 grupos, asesorados por 41 técnicos, en una actividad de creciente desarrollo que ofrece interesantes perspectivas de futuro en el marco de su integración a los otros servicios de apoyo que ofrece el Programa.

Sistema de seguimiento y evaluación

En primer término es de reiterar, como ya fue señalado que paralelamente al sistema interno de seguimiento y evaluación propio de la Unidad Ejecutora del Programa, la evaluación es también llevada a cabo por la Unidad de Proyectos (UPCT) del MGAP. Este esquema es parte del diseño original del Programa, que establecía claramente una separación funcional y locativa que en la ejecución se cumplió estrictamente.

En función de una pauta de evaluación prefijada, la UPCT ejecuta, preferentemente a través de contratos con terceros, diferentes estudios orientados a evaluar el Programa. Dichos trabajos han sido principalmente estudios de casos y encuestas a diferentes beneficiarios. Complementariamente el Programa ha recibido auditorías independientes y sus principales operadores de servicios, auditorías de desempeño técnico.

El componente de seguimiento de la UEP realiza por su parte los informes correspondientes y sigue las pautas establecidos en los procedimientos que regulan la operativa del Programa, facilitando así las actividades de toma de decisiones. Complementariamente la información de seguimiento ha sido una base importante para este estudio. Para fortalecer su rol de soporte del gerenciamiento -de cara a un proceso de expansión de actividades-, la UEP solicitó al IICA apoyo técnico para mejorar el componente de seguimiento, actividad actualmente en ejecución.

Al presente todos los diferentes componentes del Programa manejan la información a través de planillas electrónicas. El componente de crédito desarrolló un aplicación en base de datos, administrada a través de Clipper, la cual se encuentra operativa en la actualidad.

El área de crédito es responsable de alimentar y mantener esta base de datos, a partir de las solicitudes recibidas de nuevos créditos y de los informes que mensualmente recibe de las instituciones financieras. Existen dos elementos a resaltar en la operación y uso de la información de este sistema. En primer lugar la información se encuentra disponible para los demás componentes del Programa, lo que ha redundado en un mejor control para su desarrollo. En segundo lugar, la información obtenida es distribuida también a los diferentes departamentos del

interior, para que los técnicos locales la verifiquen. Esto último está implicando un mejoramiento en la calidad de la información, al tener un control desconcentrado de dicha información.

La Unidad de Seguimiento ha concentrado sus esfuerzos en la preparación de los informes periódicos que la Unidad debe entregar a las diferentes instancias del Gobierno y del FIDA. La información básica que utiliza le es suministrada por la Administración y las áreas de Crédito y Apoyo de la Producción.

CONSIDERACIONES FINALES

Como elemento central, es de destacar que la situación del sector justifica por demás la acción del Programa, al constituir, de acuerdo a lo analizado, un instrumento válido para apoyar a los pobres rurales en el complejo contexto actual.

A su vez, el Programa se inserta, coherente con las finalidades, objetivos, recursos y modelos de actuación, a los nuevos roles que el MGAP se reserva dentro de la reforma institucional del Estado, como son la promoción sectorial y las políticas sociales.

Los resultados mostrados en relación al nivel de ejecución están señalando el importante nivel de desarrollo y grado de alcance que el mismo ha conseguido, superando incluso las metas fijadas originalmente, aunque este indicador no sea en definitiva el más relevante para el análisis de los logros obtenidos. La condición de experiencia piloto de este Programa, refuerza los conceptos expresados respecto a la validez del esfuerzo llevado adelante.

Estos resultados fueron alcanzados a partir de una ejecución que representó la adaptación de su acción a condiciones cambiantes del entorno y por lo tanto la necesidad de ir generando nuevas modalidades de trabajo que no estaban previstas en el diseño del cual partió el Programa. El mismo además, como fue observado, inició sus actividades en un momento complejo desde el punto de vista institucional, debiendo afrontar la primera etapa con un imperioso desafío de difusión y aceptación en el medio, determinando algunos lógicos desajustes en su accionar, derivados de esos factores. Superada dicha etapa, el Programa, a través de su UE, se consolidó, alcanzando un pleno desarrollo los servicios disponibles y llegando efectivamente los mismos a la población objetivo.

Los logros obtenidos fueron posibles no sólo por la capacidad de innovación y flexibilidad de los encargados de llevarlo adelante, sino también por la estrategia diseñada y del importante grado de participación de los beneficiarios, sus organizaciones, instituciones privadas e Intendencias municipales en la propia ejecución del Programa .

Si bien subsisten como es lógico muchos aspectos a seguir mejorando y perfeccionando, la experiencia desarrollada representa un bagaje de gran significación no sólo para el Programa sino también para las acciones que en el futuro se puedan implementar, tanto desde el ámbito público como privado, en relación a estos sectores de la población del país.

CAPITULO 4

***EXPERIENCIAS Y VIVENCIAS.
ACTORES Y RESULTADOS***

El análisis de los resultados cuantitativos, si bien muy importante en sí mismo, no permite sin embargo extraer conclusiones sobre otros aspectos, de orden más cualitativo pero asimismo muy tangibles, donde el Programa a través de su desarrollo, realizó avances de significativas implicancias tanto en relación a la situación presente como para sus acciones de futuro.

El Programa comenzó a desarrollar sus acciones dirigidas a un sector de la población rural con importantes problemas desde el punto de productivo, económico y social, urgido por soluciones a los mismos pero al mismo tiempo, en función de sus experiencias pasadas, con cierto nivel de descreimiento respecto a la viabilidad y continuidad de las medidas impulsadas desde el sector público.

Concomitantemente, la modalidad de la operativa encarada, relativamente inédita en acciones de este tipo, ya sea por la integración de los servicios de apoyo ofrecidos como por el alto grado de participación de los involucrados en el mismo que esta implicó, generó importantes desafíos para su implementación, tanto para la Unidad Ejecutora como para los beneficiarios y otras organizaciones intervinientes.

Ese proceso dinámico estuvo, como consecuencia de lo antedicho, impregnado de marchas y contramarchas ante la necesidad de encontrar respuestas innovadoras a situaciones no previstas, pero por sobre todo determinó el desarrollo de experiencias creativas y muy ricas en el plano de las enseñanzas que se fueron generando.

Por dicho motivo, en el entendido que el análisis de esas experiencias es fundamental para poder visualizar de mejor forma los impactos alcanzados por el Programa, es que en este capítulo se presenta la ejecución del Programa desde el punto de vista de las vivencias y de los actores que la protagonizaron. A ese respecto, a lo largo del país y en la mayoría de los departamentos, se sistematizaron diferentes casos, todos ellos de diferente importancia, representatividad e impacto, pero de similar significación al permitir avanzar hacia la caracterización de modelos o formas de acción, que pueden facilitar el comprender para el encuentro de soluciones a complejos problemas.

De esta manera se pretende contar con un material que sirva de antecedente y enseñanza para encarar otras situaciones identificadas o a identificar en acciones de desarrollo.

A tales efectos se relevaron una serie de casos a partir de informes elaborados por diferentes actores vinculados al Programa, abarcando diversos enfoques y respuestas a la diversidad de problemas enfrentados por el Programa en el transcurso de su desarrollo.

LOS CASOS ANALIZADOS

Los casos seleccionados en primera instancia fueron un total de 28, que responden a diferentes áreas temáticas relevantes como creación de empleo; organización de empresas y actividades grupales, la mujer rural, comercialización, asalariados, aspectos vinculados a la tecnología, etc. Adicionalmente, se incorporaron otras experiencias a partir de las vivencias expresadas por los propios integrantes de la Unidad Ejecutora. Se pretende así, entender los procesos involucrados y las etapas cumplidas en este accionar hacia el desarrollo rural en Uruguay.

La distribución geográfica de los casos analizados según el tipo de beneficiario comprende acciones ejecutadas en todo el país, los cuales cubren, contabilizando los casos del Movimiento de la Juventud Agraria, CONAPROLE y PILI, a más de 1.400 beneficiarios.

Para la presentación de los casos antes citados se procedió a seleccionar los más representativos de situaciones y soluciones de problemas relevantes, los cuales se presentan en mayor detalle. Complementariamente se presenta un resumen de los restantes casos de interés.

EXPERIENCIAS RECOGIDAS

Empleo: creación y acceso

El Programa ha trascendido la atención a la problemática de la producción agraria, enfocando otros aspectos vinculados a la pobreza en las áreas rurales. Uno de los mismos está relacionado a un tema que ha cobrado cada vez mayor relevancia en el medio rural como es del empleo, a través de la promoción de proyectos a ser ejecutados principalmente por jóvenes y mujeres, los cuales, en la gran mayoría de las situaciones, están iniciando sus actividades. En el caso de los jóvenes se ha orientando el apoyo para que logren independizarse económicamente de la familia. En el caso de las mujeres, el apoyo ha sido, en algunos casos, para mejorar los ingresos familiares y, en otros, al igual que en el caso de los jóvenes, para lograr independencia económica.

A su vez el Programa ha efectuado esfuerzos en el mejoramiento del entrenamiento y formación de los asalariados, como forma de mejorar su acceso al empleo, posibilitando también mejorar la calidad del mismo, aspecto que se concretó en una experiencia de capacitación en manualidades forestales, en Guichón.

En el Cuadro 17 se presenta un resumen de los casos estudiados correspondientes a la presente área temática. Como casos representativos seleccionados para su desarrollo se tomaron el de las Tejedoras del departamento de Artigas, así como las experiencias relacionadas a jóvenes y asalariados rurales.

Tejedoras de Artigas y de Bella Unión. Esta experiencia está referida a dos casos desarrollados en el departamento de Artigas, el primero de los cuales está localizado en la periferia de la capital departamental y en Pintadito, un poblado rural próximo a la misma. Las protagonistas son 18 mujeres, algunas de las cuales son esposas de asalariados rurales o empleados de agroindustrias, mientras que otras son jefas de familia o madres solteras. En la etapa previa a la ejecución del proyecto, algunas trabajaban como domésticas o en otras actividades y la mayoría estaban desocupadas. Las ha reunido el proyecto de crear una pequeña empresa textil que produzca prendas de vestir de calidad, en condiciones de competir en diferentes mercados: interno, regional o exterior. El trabajo se apoya en la experiencia realizada en Bella Unión que se describe más adelante.

El proyecto cuenta con el apoyo de la Intendencia Municipal (el taller funciona en un local de un centro comunitario municipal), de la Parroquia local que prestó las 10 máquinas para la capacitación y el entrenamiento productivo y la orientación gerencial de una voluntaria con experiencia empresarial. El Proyecto de Tejedoras cuenta además, con apoyo de asistencia técnica y financiamiento, este último a través del BROU. El crédito opera en este caso, con un 50% de

Cuadro 17
Resumen de casos relacionados a creación y acceso al empleo.

NOMBRE	DEPTO.	RUBRO	BENEFICIARIOS			SERVICIOS	INSTITUCIÓN	TIPO DE ENSEÑANZA
			TOT	MUJ	JOV			
Movimiento de la Juventud Agraria	Canelones Colonia Flores Florida Lavalleja Maldonado Rocha San José Soriano	Horticultura (proyectos) Lechería Animales de granja	477	119	358	Asistencia Técnica Capacitación Crédito Global	MJA	Complementación de recursos para expandir una actividad que permitió el asentamiento en el medio rural.
Tejedoras de Artigas	Artigas	Textil	18			Capacitación Asistencia Técnica Crédito	IMA Parroquia	Soluciones para la carencia de empleo. Voluntad grupal y disciplina
Tejedoras de Bella Unión	Artigas	Textil	7	7		Asistencia Técnica Crédito Capacitación	CANELP Parroquia Junta Local	Integración de la comunidad para apoyar la creación de una nueva actividad. Alto grado de compromiso grupal.
Capacitación de asalariados rurales de Guichón en el área forestal	Paysandú	Forestal	58	1	20	Capacitación	CIEDUR	Mejorar gestión de asalariados rurales (beneficio de los propios involucrados y el sector en su conjunto)
Capacitación de jóvenes rurales en producción hortícola orgánica	Montevideo	Horticultura	20	4	20	Asistencia Técnica	Foro Juvenil	Consolidación del trabajo al abas-ecer un nicho de mercado.
Capacitación de jóvenes rurales en agroturismo	Colonia	Agroturismo	15	7	15		Foro Juvenil	Capacitación para insertarse en el mercado.

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

respaldo del Fondo de Garantía y en el restante 50%, con garantías prendarias sobre las máquinas adquiridas.

El objetivo del proyecto es aumentar el empleo creando una empresa viable que pueda afrontar el financiamiento y permita a las familias una vida digna con sus propios ingresos. Como muchos micro emprendimientos de finalidad social, su punto más vulnerable era resolver eficazmente su inserción en el mercado, aspectos de marketing y comercialización. El grupo tiene una orientación fuertemente volcada a ganar mercados a través de exposición en ferias, comisionistas que recorren la región circundante, desfiles y promoción local y, en lo mediato, promoción en Blumenau y Gramajo (Brasil).

El taller de tejido comenzó sus actividades después de haber hecho una capacitación previa de más de tres meses. El grupo decidió tomar el crédito para la compra de la maquinaria una vez que estuvo en condiciones de producir y con algunos negocios ya concretados. Como se han constituido como sociedad de hecho que las hace solidarias en las deudas y la evolución de la pequeña empresa es todavía incierta, se han organizado como forma de conservar sus trabajos -las que los tienen- y mantener las máquinas en un nivel de producción constante y al máximo rendimiento. Trabajan en subgrupos de 6 socias, en 3 turnos de 5 horas cada uno, en el horario de 8 a 23, utilizando el lunes de tarde para realizar una reunión gerencial semanal, donde se reúnen todas las componentes para evaluar el avance de su emprendimiento y tomar decisiones.

Como resultado actual, si bien el proyecto debe aún superar un conjunto de dificultades, se puede visualizar que este grupo está en proceso de consolidar su actividad, generando una corriente de ventas tanto dentro del departamento como en el sur del Brasil. El apoyo de la Intendencia y de la prensa local indica que se espera pueda continuar su expansión, contribuyendo además desarrollar modelos de creación de nuevos empleos en otras regiones del país.

De manera similar al caso descrito en Artigas, en Bella Unión, un grupo de 7 tejedoras desarrolló una microempresa textil cooperativa (CANELP) orientada a producir prendas de vestir. Las actividades consistieron en coordinar y apoyar la capacitación, asistencia técnica y el financiamiento para la compra de maquinaria y capital del trabajo. Participaron de este emprendimiento la Parroquia y la Junta Local de Bella Unión. Hoy se cuenta con una empresa con capacidad de asociación a otras similares a crearse, con potencialidad de acceder competitivamente con sus productos, tanto al mercado interno como al externo, y a través de la cual la situación de sus beneficiarias ha sufrido un cambio de gran importancia.

Experiencias con jóvenes rurales. En este campo de acción es de señalar en primer término la experiencia desarrollada con el *Movimiento de la Juventud Agraria*, en la cual el Programa apoyó al MJA (convenio MJA/BID) para realizar capacitación de capacitadores y en las etapas posteriores a nivel de capacitación en terreno. El área temática fue elaboración de proyectos y gestión de empresas juveniles. La capacitación complementó recursos que eran insuficientes para capacitación.

El MJA es una organización independiente pero apoyada por el MGAP. Mediante un conjunto de actividades y servicios a sus 1.700 jóvenes socios (nucleados en 70 Clubes Agrarios), ha logrado tener una fuerte presencia de apoyo, la más importante en el país para jóvenes rurales de familias pobres. Su alta capacidad de prestación de servicios y la amplitud de áreas tanto

sociales como económicas que cubre, lo hacen la vía de mayor efectividad para canalizar recursos del Programa, hacia jóvenes rurales. Como resultado de la actividad de capacitación apoyada por el Programa, se incrementó sustancialmente el número de proyectos presentados por jóvenes rurales que incluían ideas viables, incrementándose también sustancialmente los desembolsos de crédito con recursos propios. Los proyectos se orientaban a desarrollo productivo para creación de empleo en el medio rural con diversos tipos de emprendimientos.

El efecto creado, en una realidad que indica grandes dificultades en lo referente a la inserción laboral, contribuyó a que jóvenes rurales iniciaran o desarrollaran actividades que les garantizaban un proceso de gradual consolidación de autoempleo rural.

En el área de trabajo vinculada a los jóvenes rurales, se destacan también otras experiencias directamente financiadas por el Programa, como las instrumentadas con el *Foro Juvenil*, cuyo destino ha tenido como objetivo consolidar al joven rural en su medio. La misma se ha desarrollado fundamentalmente en los departamentos de Canelones, Colonia, Salto y Soriano, constituyendo su núcleo central la instalación de invernáculos con agricultura orgánica. A través del proyecto se logró la duplicación del área en producción, a la par que esta es a su vez comercializada con buenos resultados en supermercados de la cadena Disco, a partir del apoyo integrado de los distintos servicios de que dispone el programa.

Experiencias con asalariados. Estas experiencias fueron desarrolladas en relación a la forestación, en las zonas de Guichón, San Gregorio y San José. Las mismas alcanzaron distintos grados de éxito, siendo la más relevante desde ese punto de vista la implementada en Guichón, departamento de Paysandú, en la cual se llevó a cabo un trabajo orientado a mejorar el acceso y condiciones de trabajo de asalariados rurales, a través de la capacitación en diferentes técnicas forestales (vivero, plantación, mantenimiento de bosques, cosecha, seguridad y legislación laboral). Esta experiencia, destinada en principio sólo a beneficiarios que ya estaba trabajando en el sector, fue muy impactante, dado que la demanda superó a las previsiones, y posteriormente, más del 80% de los participantes, ingresó en un área laboral en expansión u obtuvo una mejora en su remuneración.

Comercialización y mercados

La carencia de poder de negociación en el mercado de los pequeños productores y sus dificultades para insertarse en los circuitos comerciales, es uno de los principales desafíos que ha tenido que enfrentar el Programa, dado que las mismas pueden comprometer cualquier estrategia que se implemente, por más exitosa que en el plano estrictamente productivo esta resulte. Este aspecto y en general todas las operaciones de los pequeños productores vinculadas a la comercialización, son un elemento central y muy complejo para el Programa, los que fueron enfrentados con todos sus servicios, en el marco de estrategias innovadoras especialmente aplicadas en beneficio de productores que no integran complejos agroindustriales. En el Cuadro 18 se presentan cinco casos relacionados con la horticultura, la pesca y la cría de animales de granja, todos ellos rubros de compleja comercialización.

Los problemas indicados al principio han sido superados en algunas situaciones, a la par que en otras se van esbozando cambios en el sentido buscado. Es así que, trascendiendo algunas visiones a veces algo simplistas o voluntaristas de parte de los beneficiarios, se ha buscado la instrumentación

de cambios graduales pero viables en el marco actual y adaptados a las condiciones específicas de estos productores. En ese sentido se han identificado nichos y/o se han estructurado estrategias donde a partir del trabajo grupal, se logró la colocación de la producción, tanto en el mercado interno como en el externo, mejorando en forma importante las perspectivas de cada uno de los sistemas.

Contratos de venta. Uno de los ejemplos de situación más relevante, donde a través de la solución del problema comercial se ha tenido un impacto a nivel de la consolidación de sistemas productivos, ha sido sin duda la cría de pollos a façón para diferentes empresas comerciales. A través de esta modalidad los productores no sólo solucionan los aspectos concernientes a la colocación de su producción, sino que adicionalmente resuelven parte de los problemas financieros al recibir insumos, como también apoyo técnico y sanitario. En este sentido el Programa ha complementado esta modalidad de operación financiando la construcción de los galpones para la cría de los pollos. El eje central de la estrategia ha sido el apoyar a productores muy pobres a ingresar a un mercado existente, a través de la realización de contratos de venta a empresas avícolas.

Cabe mencionar como ejemplo destacado en este sentido, el caso de La Pedrera, en el NE del departamento de Canelones, donde se logró la reconversión a la mencionada modalidad de un propietario de una muy pequeña fracción de campo, y que, antes de ingresar a este sistema, vivía en condiciones muy precarias de su trabajo de leñador en predios de la zona. Este productor superó de ese modo su limitante estructural vinculada al factor tierra, encontrándose al día en el pago de sus créditos. Como consecuencia de este proceso, las condiciones de vida del mismo tuvieron un cambio diametral (abandonando su idea original de emigrar al medio urbano), a la par que, a partir de su experiencia, otros productores vecinos y del departamento se incorporaron al sistema.

Canales de comercialización. El Programa ha buscado la inserción de los beneficiarios en circuitos comerciales modernos que permitan mejoras en los precios vía el reconocimiento de los factores vinculados a la calidad de la producción. En ese sentido, con un grupo de 15 productores de Tapia, apoyados por el Programa en un trabajo de desarrollo de producción hortícola intensivo, se inició una tarea de asesoramiento en temas comerciales, que incluyó visitas al Mercado Modelo y a diferentes supermercados.

Como consecuencia de la misma, actualmente 3 productores venden agrupados a supermercados de la costa del departamento y otros 2 comercializan en un supermercado de Montevideo. Se han obtenido de ese modo incrementos significativos en los ingresos de los involucrados, a la par que los mismos, en una estrategia de cambios graduales y progresivos, siguen vendiendo parte de su producción a través de los canales tradicionales.

Similares resultados han obtenido una serie de productores ubicados en Punta Espinillo, departamento de Montevideo, los cuales a través de un proceso de mejora en la organización para la producción, vía capacitación y asistencia técnica, han logrado aumentar la proporción de producción exportable. A partir de este proceso, se consolidó un canal de exportación de lechuga en supermercados de la ciudad de Buenos Aires. Este grupo consta nada menos que de 85 pequeños productores hortícolas, siendo considerable el efecto demostrativo y de expansión que ha tenido esta experiencia.

Calidad de exportación. Al analizar el caso del desarrollo de una empresa pesquera llevado a cabo en el departamento de Tacuarembó surgen algunos aspectos importantes derivados de la experiencia. Este grupo de pescadores de San Gregorio de Polanco necesitaba imperiosamente optimizar el funcionamiento técnico y económico del grupo, como a la vez mejorar la seguridad de sus embarcaciones y elevar la calidad final del producto. Por medio de la capacitación, asistencia técnica y el financiamiento brindados por el Programa para la reparación y mejoramiento de sus embarcaciones, se logró, entre otras cosas, un aumento de las operaciones pesqueras, lo cual generó demanda de trabajo y un nuevo canal de comercialización (exportación a Brasil), hecho este que fue viable gracias a la mejora de la calidad obtenida. La pesca ha constituido tradicionalmente un área de difícil apoyo (donde más elevado número de fracasos se ha constatado en diferentes programas), pero que en este caso culminó con trabajo grupal tendiente al agregado de valor a la producción primaria, a través del mejoramiento de la calidad y el acceso a nuevos mercados, beneficiando a 54 personas

La diferenciación de la producción. La diferenciación de la producción ha sido otra de las estrategias implementadas por el Programa, como forma de lograr una producción sustentable. En el caso de un grupo de productores de San José, la diferenciación se ha logrado a partir de la introducción del riego, rotaciones, abonos verdes, mecanización, semillas mejoradas y manejo poscosecha, a partir de un apoyo integral del Programa con asistencia técnica, capacitación y crédito.

Estos 23 productores del área hortícola han logrado culminar el proceso de producción-exportación con el apoyo complementario de INIA, PENTA y JUNAGRA, y actualmente se encuentran recibiendo capacitación para emprender nuevas actividades.

La experiencia de jóvenes rurales co-ejecutada con el Foro Juvenil y que se relató en el ítem anterior, constituye también un caso que se vincula a este proceso tendiente a la diferenciación de la producción como estrategia comercial.

Cuadro 18
Resumen de casos relacionados a Integración a mercados

NOMBRE	DEPTO.	RUBRO	BENEFICIARIOS			SERVICIOS	INSTITUCION	TIPO DE ENSEÑANZA
			TOT	MUJ	JOV			
Desarrollo de una empresa pesquera en San Gregorio de Polanco	Tacuarembó	Pescadores	54	2	12	Asistencia Técnica Crédito Capacitación		Cambios en la calidad permitieron acceder a nuevos mercados.
Punta Espinillo - Acceso a mercados de la región	Montevideo	Horticultura	85	32	15	Capacitación Asistencia Técnica	SERAGR O AGROTE C	Modificaciones tecnológicas ampliaron los mercados.
Fitoscatores del Este (productores de hierbas aromáticas)	Rocha	Horticultura	16		3	Capacitación Asistencia Técnica Crédito		El seguimiento de los hábitos de consumo definió la estrategia.
Grupo de productores para exportación y productos diferenciados	San José	Horticultura	23	1	4	Crédito Asistencia Técnica Capacitación	INIA PENTA JUNAGR A	El apoyo cuando se encaran nuevos mercados debe trascender el primer ciclo del proceso.
Cría de pollos por contrato	Canelones	Animales de granja	3		2	Crédito Asistencia Técnica		La comercialización por contrato. Los beneficios de la especialización productiva.

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Identificación de nuevas tendencias en el consumo. Una de las estrategias implementadas para la reconversión y la integración de los pequeños productores al mercado, ha consistido en el agrupamiento de los mismos en torno a la identificación de nuevas tendencias en el consumo y oportunidades comerciales. Esta fue lo que se logró con un grupo de 16 productores ubicados en Rocha, autodenominado Fitoescatadores del Este, que ha reconvertido su especialización hortícola hacia la producción orgánica de hierbas aromáticas.

Si bien el proyecto apenas tiene un año de ejecución, ya se han logrado impactos de consideración, estando colocando este grupo su producción en una de las cadenas de supermercados más grande del país.

Con las Intendencias de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, se han también llevado a cabo estudios para analizar la competitividad de la producción hortícola local en relación a la oferta proveniente del sur del país, en el área de influencia de las capitales departamentales. Si bien a posteriori de los mismos no se han implementado acciones concretas al respecto, estos trabajos han puesto de manifiesto la potencialidad de algunas estrategias que se pueden diseñar en ese sentido.

En el plano de la producción apícola, el Programa desarrolló actividades de apoyo a dos entidades representativas de la misma, la Central Apícola Cooperativa y Sociedad Apícola Uruguay. Las mismas consistieron en la realización de estudios de mercado y comercialización en relación a este producto, tanto a nivel nacional como regional. Como una de las consecuencias de este apoyo, la primera de las nombradas modificó con buenos resultados su estrategia de mercadeo, envasando y comercializando su oferta a través de CONAPROLE.

Los cambios en la organización de la producción

El contexto actual y su evolución han puesto de manifiesto una serie de problemas estructurales que limitan la producción y productividad. Estos son: reducido tamaño de los predios, baja calidad de suelos, tecnología atrasada, bajo nivel de inversión y otros.

La superación de esos problemas implica organización y voluntad de acción por parte de los pequeños productores y una organización de apoyo, en este caso el Programa.

En tal sentido en el presente punto se seleccionaron casos donde se efectúan cambios de orientación a través de reconversión, diversificación, ampliación indirecta del predio a través de la participación en campos de recría y la introducción de nuevas técnicas orientadas a mejorar la productividad de alguno de los recursos disponibles (Cuadro 19).

A continuación se presentan un conjunto casos, entre los que destacan el de los Pequeños Ganaderos de la Cooperativa Agropecuaria de Aiguá, reflejo de una inteligente respuesta productiva en el área de la ganadería, y como ejemplo de diversificación, el de los Tabacaleros de Artigas.

Cuadro 19

Resumen de casos que implicaron cambios estructurales y productivos

NOMBRE	DÉPTO.	RUBRO	BENEFICIARIOS		SERVICIOS 1/	INSTITUCIÓN DE APOYO	TIPO DE ENSEÑANZA
			TOT.	MUJ. JOV.			
Productores ganaderos Aiguá	Maldonado	Ganadería	20		Crédito, Capacit. Asistencia Técnica	CALAI, CAF	Superación de problemas de estructura y creación de empleo.
Productores Cañada Grande	Canelones	Horticultura	22	6	Asistencia Técnica Crédito, Capacit.		El trabajo grupal como medio de superación y des. productivo.
Diversificación	Artigas	Horticultura	369		Asistencia Técnica Crédito Capacitación	Tab. Monte Paz, PYMES, APTA, PRENADER	Diversificación productiva para incrementar ingresos. Crédito por intermediaria.
Campo de Recría de APCL	Cerro Largo	Lechería	56		Asistencia Técnica Campo de Recría Crédito	CONAPROLE COLEME, COFAC, APCL	Desarrollo de actividades comunes para superar un problema de escala.
Campo Municipal de Recría "El Solar" de APLEMA	Maldonado	Lechería	25	3	Asistencia Técnica	IMM, APLEMA, COF AC CONAPROLE	Superación de pequeña escala a través de campo de recría.
Estación Andreoni	Lavalleja	Lechería	42	6	Asistencia Técnica Crédito, Capacit.		Idem.
Integración y fomento de mujeres rurales de Blanco	Durazno	Horticultura	22	4	Asistencia Técnica	IMD	Incorporación de la mujer al sistema productivo.
Horticultores Quebracho	Paysandú	Horticultura	14	1	Asistencia Técnica Crédito Global en gestión	Centro Promoc. Humana PRENADER	Diversificación productiva y complementación de servicios.
Capacitación de productores en manejo de nuevas tecnologías de producción	Canelones	Horticultura	34	14	Crédito Capacitación Asistencia Técnica		Viabilización de productores mejorando infraestructura y con capacitación.
Lecheros Quebracho	Paysandú	Lechería	17	2	Asistencia técnica	IMP, PRENADER	Mejoramiento de la gestión productiva.

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

1/No significa que todos los beneficiarios hayan tenido todos los servicios.

Pequeños Ganaderos de la Cooperativa Agropecuaria de Aiguá. Con el apoyo de la Cooperativa Agropecuaria de Aiguá, de CAF y del Programa, un grupo de productores está recibiendo asistencia técnica a nivel de predios, y asesoramiento para ejecutar actividades grupales. Es una experiencia destacable porque se refiere a productores ganaderos, donde la voluntad de trabajar agrupados es usualmente muy reducida.

Los productores que participan del proyecto crían sus terneros en cada uno de los predios individuales, resultándoles imposible su posterior engorde debido a la bajísima calidad de los suelos (zona de sierras). En un predio comunitario (42 has de alta fertilidad), propiedad del Instituto Nacional de Colonización y cedido a la Cooperativa, se realiza la recría/engorde de los terneros de 7 productores hasta su venta en frigoríficos. Este sistema ha permitido solucionar las dificultades propias de su característica de productor de suelos pobres y ha aumentado sustancialmente sus ingresos.

Este es un caso de la mayor relevancia en el país, no tanto por la originalidad de la idea (ya experimentada en la lechería) sino por haber logrado la ejecución de la misma a nivel de pequeños productores ganaderos, el sector productivo más complejo desde ese punto de vista, tal como lo demuestran la realidad existente hasta el momento.

Tabacaleros de Artigas. Los pequeños productores asociados a Monte Paz (empresa tabacalera) son básicamente monocultivadores de tabaco, que producen en superficies establecidas por contrato y reciben asistencia técnica e insumos, a pesar de lo cual se encontraban en medio de crecientes dificultades y con grandes incertidumbres respecto al futuro. Es un sistema cerrado que garantiza la comercialización pero que se mantiene con bajos niveles de productividad y rentabilidad, por lo que los productores, la empresa y el Programa, encararon la diversificación productiva. Con asistencia técnica y financiamiento del Programa, a través de COFAC, y con la intermediación de Monte Paz, se aplicó un sistema de crédito global que ha permitido desarrollar en esos predios la actividad hortícola intensiva (con destino a la agroindustria de Bella Unión), modificando sustancialmente los ingresos de esos productores.

Grupo de Productores de Cañada Grande. El grupo Cañada Grande está ubicado en la 7° Sección de Canelones, en la ruta 8m Km. 39. Se integró al Programa recién en agosto de 1995, contando en origen con doce productores, creciendo después con otras familias y la incorporación de las mujeres, hasta totalizar 22 integrantes. Es de señalar que, a partir de esta experiencia grupal, en la actualidad, un segundo grupo de trece mujeres se está capacitando en conservación de alimentos, expandiendo así los impactos de la misma.

Estos productores tenían una larga historia de trabajo en común y traen sus prácticas grupales de otras experiencias, siempre acompañados por profesionales que los han asistido en lo técnico. De esa historia viene el hábito de sus reuniones mensuales y la costumbre de proyectar juntos. A pesar de ello, nunca habían logrado efectivizar el alcance de las metas programadas.

En apenas un año, partiendo de dicha realidad y apoyado en la integración de sus servicios, el Programa logró la aplicación de cuatro créditos para proyectos secuenciales: El primero de maquinarias, que repuso dos tractores; el segundo de tres invernáculos para horticultura protegida, con casi 2000 m².; el tercero de cinco galpones de cría de pollos a fañón, casi 3000 m².; el cuarto,

de comercialización de alimentos (por el grupo de mujeres). En cada uno de estos proyectos participan algunos de los integrantes del grupo según sus intereses y posibilidades, pero el aprendizaje y el seguimiento es en conjunto.

Además de la asimilación rápida a nuevas tecnologías de producción intensiva, hay un aprovechamiento comercial de la producción fuera de estación. En general tienen una actitud más dinámica, al comprobar que los límites productivos en sistemas intensivos son relativos. El aumento de mano de obra de los cultivos bajo techo, lo resuelven familiarmente, con la reducción del área de cultivo a campo con una excelente disposición de los jóvenes para las nuevas actividades.

La reapiación es rápida en la zona, multiplicándose los invernaderos, con recursos propios. Otros vecinos con ayuda del grupo están construyendo los suyos. La comercialización del 80 % de la producción se realiza a través de una contratación directa con mayoristas de Pando, sin pasar por el Mercado Modelo, incrementando entre el 5 y el 7% el margen de sus ganancias.

Aunque todavía debe el grupo mejorar su capacidad de gestión, este es un claro ejemplo de los beneficios del trabajo conjunto y de la eficacia de los instrumentos puestos a disposición por el Programa, a través de un abordaje global de la problemática de estos productores.

Otras experiencias. Otros casos a destacables se refieren a los campos de recría, que han sido un mecanismo muy importante para los pequeños productores lecheros, al reducir parte de sus problemas estructurales, y como consecuencia con un impacto importante en el ingreso predial. Los productores remiten terneras al campo de recría y las retiran desarrolladas y prontas para producir, mientras que en el predio lechero permanecen solamente categorías en ordeño. El Campo de Recría de la Asociación Productores de Leche de Cerro Largo (APLCL), y en un grado menor de relevancia, el Campo Municipal de Recría "El Solar" de la Asociación de Productores de Leche de Maldonado (APLEMA), constituyen casos en los cuales el Programa ha tenido importante incidencia.

En el caso de la APLCL, el Programa apoyó un proceso que culminó, a partir de un acuerdo con el Instituto Nacional de Colonización (INC), con un campo de recría propio y disponibilidad de créditos para inversiones. La metodología aplicada implicó un fortalecimiento de grupo para realizar su propio proceso de planificación, lo cual se inició con una encuesta inicial de los productores. Posteriormente el Programa apoyó a la Asociación para replantear el campo de recría con ampliación de inversiones y mejora de la gestión, incluyendo apoyo permanente en materia de asistencia técnica.

En lo referente a APLEMA, la acción del Programa estuvo fundamentalmente vinculada al área de mejoramiento de pasturas, mientras que en desarrollo posterior de la experiencia, fue CONAPROLE la que tuvo un alto nivel de participación.

Este es además un caso de efecto multiplicativo de la acción del Programa, que ha contribuido a que un alto número de pequeños productores solucionen sus problemas estructurales y productivos.

En este tema relacionado a aspectos vinculados a políticas de tierras, es de señalar también el proyecto Estación Andreoni, en el departamento de Lavalleja, en el que un campo de recría (en

predios del INC) representó uno de los componentes de apoyo inicial a 6 pequeños productores. Adicionalmente, el Programa apoyó en la compra de maquinaria, instalación de sistemas de riego y de un campo demostrativo, a la par que se lograron mejoras en infraestructura de apoyo (electrificación, telefonía, tanques de frío, ordeñadoras, reservas de agua y packing). El Proyecto incluye diversificación productiva en base a horticultura, para lo cual se está en etapa de planificación y ensayos. Como prueba del exitoso desarrollo de la experiencia, en la actualidad este grupo ha pasado a estar integrado por 42 productores.

Por su parte, en la zona de Quebracho, departamento de Paysandú, un área donde subsisten importantes problemas de desarrollo productivo a pesar de que en la misma se han implementado anteriormente varios programas de apoyo, el Programa logró la integración de dos grupos de productores, uno de ellos en torno a la horticultura y el restante vinculado a la producción lechera, compuestos por 14 y 17 beneficiarios respectivamente. En ambos se ha llevado a cabo una tarea de asistencia técnica y de capacitación en aspectos de gestión, en complementación con PRENADER, con el agregado de financiamiento en el primero de los nombrados. A pesar de las complejidades estructurales existentes y de los antecedentes de la zona que dificultaban la credibilidad en relación a las acciones a emprender, se logró en los dos casos revertir la situación original, generando un proceso aún en pleno desarrollo.

Transferencia tecnológica

Al encarar los problemas estructurales, la tecnología en muchos casos se ha transformado en el elemento central, tanto en estrategias de reconversión como de diversificación, dado que ambas implican la aplicación de nuevas técnicas o incluso la adaptación de otras para las situaciones propias de cada productor. En el Cuadro 20 se resumen diversos casos donde la transferencia de tecnología es el factor dinámico central.

Los predios demostrativos, considerados como un instrumento de asistencia técnica, lideran el proceso de transferencia tecnológica a nivel del Programa, siendo un instrumento de gran apoyo, tanto para técnicos como productores, y en un caso específico, adicionalmente a contribuido a la capacitación de potenciales asalariados, mejorando sus posibilidades de acceso al trabajo.

Predios Piloto Hortícolas. En este plano se destaca en primer término el Predio Demostrativo de Tapia (área de suelos erosionados del departamento de Canelones), donde para poner en marcha el proyecto se realizó un acuerdo entre tres partes: el CIPP (Centro Interdisciplinario de Promoción y Proyectos), un horticultor de la zona y el Programa. La estrategia del Predio Demostrativo apunta a introducir y validar tecnologías intensivas en una zona deprimida, tratando de crear oportunidades. Se aplicaron inicialmente recursos no reembolsables y posteriormente reembolsables, para el desarrollo tanto de invernáculos como de cultivos de campo.

El productor, que integra una familia con 3 hijos varones, de los cuales su mujer y un hijo de 17 años trabajan con él en el predio, expresa su satisfacción por ser reconocido por los demás productores de la vecindad, de ser visitado por gente que viene de otros lugares, así como por sus viajes para asistir a productores de otras regiones o compartir experiencias con los mismos.

El proyecto se basa en la aplicación de un sistema planificado de horticultura en rotación con cultivos forrajeros de corte (alfalfa), con recuperación del suelo deteriorado por el monocultivo remolachero, uso de riego y registro de insumos y productos.

Con la asistencia técnica del Programa y del CIPP el predio va configurando una producción diversificada, en parte protegida, en parte a campo: tomates de invernáculo y campo; melón y chaucha de invernáculo y campo, zapallito, alfalfa, acelga y maíz dulce, que contrasta con el anterior monocultivo de la remolacha. Un segundo invernáculo fue construido, con recursos propios del productor, y fue incorporado al existir una demanda importante de sus productos en la Costa de Oro de Canelones.

El predio demostrativo ha consolidado así un sistema para una zona con graves problemas a partir de la desaparición de la remolacha azucarera, logrando que aproximadamente unos 25 productores vecinos adopten la tecnología de cultivos protegidos por riego localizado. Un número elevado de pequeños productores del NE de Canelones encontraron allí una propuesta viable para su ejecución.

Otro caso a destacar lo constituye el Predio Demostrativo Hortícola del departamento de Florida, que se ejecuta con mano de obra de población carcelaria. Este predio tiene entre sus objetivos el capacitar en producción hortícola a la población carcelaria del departamento, con el fin de lograr su reinserción en la sociedad, aparte de cumplir su cometido como predio demostrativo. Participan de este emprendimiento la Asociación Rural de Florida, la Jefatura de Policía y la Intendencia Municipal de Florida. Cabe señalar en este caso el doble rol cumplido con este predio y sus importantes logros alcanzados.

Asimismo, el Programa ha apoyado la implementación del Predio Demostrativo de Técnicas de Producción Hortícola Protegida en el departamento de Flores, el cual está orientado a validar la producción durante todo el año por medio de invernáculos y macrotúneles, y que alcanza a 100 beneficiarios.

Los Predios Demostrativos Lecheros. En este tema el Programa ha desarrollado lagunas experiencias, entre las que cabe resaltar la del Predio Piloto Lechero adaptado a las condiciones agroecológicas, ubicado sobre suelos arenosos pobres del departamento de Rivera.

El referido predio no sólo tiene como beneficiarios directos a 116 personas, sino que también ha tenido impacto en un grupo de pequeños productores lecheros conformado en las cercanías de la ciudad de Tacuarembó, cuyos integrantes han iniciado un proceso de cambios productivos a partir de la visualización de los resultados alcanzados en dicho predio. Este grupo, constituido por predios muy pequeños, de suelos muy pobres y escaso desarrollo productivo, incorporaron mejoras tecnológicas (como silos de maíz e implantación de pasturas) a partir de sus visitas a dicho predio demostrativo, que ha significado cambios relevantes en términos de la productividad alcanzada.

Cuadro 20
Resumen de casos de transferencia de tecnología

NOMBRE	DEPTO.	RUBRO	BENEFICIARIOS			SERVICIOS	INSTITUCION	TIPO DE ENSEÑANZA
			TOT	MUJ	JOV			
Predio Piloto Hortícola	Canelones	Horticultura (hortícola-forrajero de corte)	97 directos 772 indirectos			Asistencia Técnica Crédito	CIPP	Forma de enfrentar situación zona pobre con alta migración.
Predio Piloto Lechero adaptado a las condiciones agroecológicas	Rivera	Lechería	116 directos 232 indirectos			Asistencia técnica Aportes no reembol-sables para tecnologías no totalmente probadas	INIA CONAPROLE GTZ	Integración de instituciones para impulsar una alternativa con adaptación local.
Predio demostrativo de técnicas de producción hortícola protegida	Flores	Horticultura	100	30	30	Capacitación Asistencia Técnica	IMF	Nueva tecnología permite mejorar calidad y oferta continua.
Predio demostrativo hortícola con mano de obra de población carcelaria	Florida	Horticultura	100			Capacitación Asistencia Técnica	Asoc. Rural de Florida, Jefatura de Policía, IMF	Capacitación para la rehabilitación y reinserción de la población carcelaria en la sociedad.
Producción hortícola orgánica de jóvenes rurales	Soriano		40	15	37	Capacitación Asistencia Técnica	Foro Juvenil	Capacitación de jóvenes para su radicación en el medio.
Producción hortícola orgánica de jóvenes rurales	Salto		26	3	26	Capacitación Asistencia Técnica	Foro Juvenil	Idem.
Producción hortícola orgánica de jóvenes rurales	Canelones	Horticultura	18	2	18	Capacitación Asistencia Técnica Crédito	Foro Juvenil	Validación participativa Efecto Multiplicador.

Fuente: IICA, en base a información del PRONAPPA

Asalariados rurales

Este es un tema de grandes implicancias en el desarrollo rural del país, ante el cual el Programa tuvo que enfrentarse, dado su complejidad y la relativamente poca experiencia existente en relación al mismo, con soluciones y acciones innovadoras.

A pesar de ello, y que la problemática requiere aún nuevos desarrollos y profundizaciones, se han logrado instrumentar algunas actividades con efectivo impacto en el medio.

La más relevante de ellas es probablemente la llevada a cabo en Bella Unión donde, como es sabido, los cambios instrumentados a nivel del proceso de apertura desarrollado en el país y más recientemente a partir del marco de los acuerdos de integración regional, condujeron a una retracción del cultivo de la caña de azúcar. Ello derivó en importantes problemas de desocupación, dado la gran importancia que tenía en la zona esa agroindustria en términos de empleo de mano de obra, generando en consecuencia la necesidad de instrumentar un proceso de reconversión en plazos muy breves.

En el marco de un desafío muy complejo, en función de que se trataba en muchos casos de la incorporación a sistemas de horticultura protegida de beneficiarios sin tierra y sin ninguna experiencia en una producción de altos requerimientos tecnológicos, el Programa logró la incorporación al mismo de más de 200 beneficiarios, entre productores y asalariados, vinculados anteriormente al área de influencia CALNU. Si bien muchos de ellos se encuentran aún en proceso de consolidación, por este medio se logró generar una alternativa de trabajo con razonables perspectivas, a un grupo social muy importante, que se veía, sin la misma, ante la disyuntiva de tener que emigrar fuera del medio rural para poder mantener dignamente a sus familias.

Es de resaltar que en el contexto de esta acción, el Programa firmó en primer término un convenio marco y una carta de entendimiento con las tres organizaciones de trabajadores existentes en la zona, o sea UTAA, SUTRA y SOCA, a partir del cual se realizó un diagnóstico de la situación ocupacional que involucraba a más de 500 asalariados. En segunda instancia, con la última de las nombradas se ejecutó además una carta de entendimiento relacionada a distintos apoyos en temas de capacitación y reinserción laboral.

Por otra parte, como ya fue descripto, otro ejemplo a destacar es el ya señalado emprendimiento de capacitación en el área forestal instrumentado en Guichón, el que logró muy buenos resultados en materia de inserción laboral de los beneficiarios que asistieron al mismo. Esta experiencia también fue repetida de modo análogo en San Gregorio de Polanco y en San José, aunque en estos casos los impactos alcanzados fueron menores.

Mujer y joven rural

Varias de las experiencias desplegadas en esta área ya fueron descriptas en los puntos anteriores de este capítulo, sin desmedro de lo cual, en función de la relevancia del tema y de los logros que se han alcanzado, se entendió necesario resaltar en este ítem algunas de las mismas.

En ese sentido, además de los casos señalados de los grupos de tejedoras de Bella Unión y Artigas, se destaca el desarrollo que ha tenido la experiencia llevada a cabo en el departamento de Durazno.

El caso de Integración y Fomento de Mujeres Rurales de Blanquillo, en el departamento de Durazno, muestra como por medio de mejoras tecnológicas (invernáculos, riego, uso de abonos orgánicos), difusión de material técnico y realización de jornadas de planificación, no sólo se han mejorado los ingresos de los habitantes de la zona, sino que también se han creado fuentes de trabajo en un proceso, en el cual la integración de la mujer rural al sistema productivo ha prevalecido.

La misma, vinculada a la producción de alimentos en conserva, se logró la conformación de 5 grupos, ubicados en otras tantas localidades del departamento y que reúnen en total a cerca de 120 beneficiarias. A través de apoyo técnico y de capacitación en temas de gestión y comercialización, estos grupos han logrado un excelente nivel de organización, que les ha permitido, mediante la celebración además de convenios con institucionales municipales, alcanzar una buena inserción en el mercado. Estos han recibido también asistencia financiera, destacándose en ese sentido un crédito que ha dado muy buenos resultados, consistente en la entrega de los envases que son pagados a posteriori con la venta de la producción.

Otro ejemplo resaltable es el del caso del Grupo de Fitorescatadores de Rocha, desarrollado a partir de un predio de la Escuela Agraria de la zona, el cual comercializa exitosamente su producción de productos orgánicos en una importante cadena de supermercados así como en locales comerciales de la faja costera. Este grupo ha recibido asistencia crediticia, encontrándose el mismo, al igual que en el caso relatado de Durazno, en buena situación en relación a las obligaciones contraídas.

Es de señalar que esta área de trabajo, en función de los resultados obtenidos, presenta una gran demanda para acceder a los servicios ofrecidos, determinando la necesidad por parte de sus responsables de ser muy rigurosos en el análisis de la misma, a los efectos de evitar el desarrollo de experiencias de baja viabilidad y que en definitiva pueden acarrear impactos contrarios a los objetivos perseguidos.

En el área de jóvenes rurales, además de los casos descriptos en las áreas de empleo y de comercialización, cabe citar también la experiencia desarrollada por el grupo Nuevo Tiempo del departamento de Flores. El mismo, que consta de 16 integrantes y que cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional de Fomento Rural, ha recibido en el tema avícola asistencia técnica y capacitación (además de crédito para 3 de sus beneficiarios), los que les ha permitido alcanzar no sólo un buen nivel productivo, sino también el desarrollo de estos jóvenes en forma relativamente independiente de sus respectivas familias.

EXPERIENCIAS DE FINANCIAMIENTO: MODELOS GLOBALES

El desarrollo del Programa en lo relativo al componente financiamiento ha introducido modificaciones significativas, cuyo principal resultado ha sido transformar a los pequeños productores y otros integrantes del medio rural con bajos ingresos en sujetos viables de crédito. Este cambio requirió para el Programa un largo y complejo trabajo en relación a las

instituciones financieras, de modo de modificar la actitud que las mismas tenían originalmente de cara a esta población objetivo.

Lo antedicho fue posible en tanto se fueron introduciendo modificaciones a los mecanismos inicialmente diseñados, generándose, en función de la realidad, operativas innovadoras que permitieron viabilizar el servicio de financiamiento. Entre las mismas merece especial destaque el Modelo Global, que es un sistema creado por el Programa, por el cual el crédito es entregado en efectivo a una organización de productores o cooperativa y ésta financia insumos a pequeños productores con mínimo trámite y rápido desembolso. El producto final ha consistido en incrementar la accesibilidad al crédito de los sectores más pobres del medio rural.

La primera de estas experiencias fue implementada en el departamento de Salto con la cooperativa CALSAL, destinada al área hortícola y con apoyo del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU). A posteriori se desarrollaron otras experiencias con el mismo enfoque y metodología, la mayoría de ellas vinculadas al sector agroindustrial lechero, de las cuales se describen a continuación, por su particular impacto, dos de las mismas.

Los pequeños productores de CONAPROLE

La primera institución que mostró interés en realizar este tipo de operaciones fue la Cooperativa. Por su organización, por su arraigo en el medio y por la gran cantidad de pequeños productores que la integran, se perfiló desde el primer momento como la organización ideal para ensayar este novedoso mecanismo de otorgamiento de créditos.

Como consecuencia de las gestiones realizadas, se emprendió un trabajo de relevamiento de productores en condiciones de pobreza en los departamentos de la cuenca lechera del Sur del país. Asimismo, se estudiaron los principales problemas económicos y financieros de estos productores, sus posibilidades de futuro, sus necesidades más acuciantes y la relación entre el costo del crédito tradicionalmente otorgado por CONAPROLE a sus miembros y la línea del Programa.

El mencionado estudio concluyó que había alrededor de 700 productores elegibles, según el reglamento de crédito y que las condiciones del crédito ofrecido por el Programa eran mejores que las ofrecidas por las líneas tradicionales. También se detectaron limitantes de capital para inversiones y capital de trabajo a nivel de este tipo de productores, por lo cual se justificaba desde el punto de vista técnico el otorgamiento de un préstamo a la empresa láctea con el fin de que ésta lo redistribuyera entre sus miembros económicamente más débiles.

Después de analizar varias posibilidades, se negoció el préstamo con la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (COFAC), una de las IFIs que tiene convenio firmado con el Programa. A mediados de 1995 se acordó la aprobación de un préstamo de corto plazo por un monto de US\$ 1.000.000, con destino a capital de trabajo (insumos, raciones, etc.) Inmediatamente, otras gremiales e instituciones se interesaron en contar con financiamiento para sus productores más necesitados por este mecanismo. Se concretaron negocios con CALSAL y con la Asociación de Productores Tabacaleros de Artigas (APTA), a través de COFAC y con la Asociación de Productores de Leche de Paysandú (APLP) a través de PILI S.A. y ACAC.

En el último se han aprobado préstamos por un monto total de algo más de tres millones y medio de dólares para alrededor de 3.100 beneficiarios. Estas cifras equivalen aproximadamente, al 50% de los montos aprobados y los beneficiarios atendidos desde el inicio del Programa hasta la fecha.

Los Pequeños Productores de PILI

PILI S.A. es una empresa lechera del departamento de Paysandú, que cuenta con un total de 200 productores remitentes; estos productores integran la Asociación de Productores de Leche de Paysandú (APLP). Según estudios realizados, 97 de ellos estarían por sus ingresos, en condiciones de ser beneficiarios del Programa. El promedio de remisión anual para este subgrupo es de 67.074 lbs. y la superficie promedio de tenencia de la tierra, es de 52 has.

La empresa, preocupada por la situación de los productores y por los volúmenes de procesamiento (estancados en el entorno de los 35 millones de litros anuales desde 1992 y con bajas en el número de remitentes), prestó apoyo a la APLP y estimuló a sus miembros a tomar créditos por la línea PRONAPPA, a través de la filial Paysandú de ACAC.

En este contexto se gestionó, con apoyo de la Oficina de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Paysandú, la aprobación de un crédito global para este grupo de productores por un monto de U\$S 400.000 (de los cuales al 31 de diciembre pasado aproximadamente U\$S 90.000 se habían efectivamente desembolsados). El mismo es administrado y distribuido por PILI S.A., quien actúa además como agente de retención, por lo que el repago está prácticamente asegurado. En este caso, se produjo la incorporación de ACAC como institución financiera asociada al Programa.

Cabe destacar que los beneficiarios de esta iniciativa, pertenecen a un sector prácticamente imposibilitado de acceder a otras líneas de crédito, principalmente por falta de garantías. Por dicha razón, la operación global se garantizará en una proporción a ajustar con el Fondo de Garantía del Programa.

CONSIDERACIONES GENERALES

Las vivencias y experiencias que fueron sucintamente relatadas, ponen de manifiesto, de un modo u otro, por un lado las dificultades que el Programa tuvo que sortear, sobre todo en las primeras etapas del mismo, a los efectos de llegar con todo su potencial a la población destinataria de las acciones encaradas.

Como fue expresado, esas dificultades tuvieron su origen en variadas causas, entre las cuales cabe destacar la compleja situación de partida de dicha población, sus frustraciones pasadas, la agudización de las condiciones desfavorables que el contexto socioeconómico imponía a este sector y las características de la operativa planteada.

En este último sentido, el grado de participación que dicha operativa planteó, tanto a nivel de los beneficiarios como de las organizaciones de todo tipo que se involucraron en su desarrollo,

determinó la necesidad de ir generando en la marcha importantes grados de confianza y de complementación entre todas las partes intervinientes, en un proceso dinámico pero al mismo tiempo surcado de complejidades.

Paralelamente, al trascender el Programa los aspectos exclusivamente productivos y abarcar otras temáticas como el empleo, la situación de la mujer y el joven rural, la comercialización, los asalariados del campo, todas ellas con su perfil propio pero también indisolublemente vinculadas a la realidad del medio rural, se generó la necesidad de encontrar respuestas creativas a estos problemas, ante situaciones muchas veces no previstas en el diseño original del proyecto.

La acción del Programa y de los encargados de su ejecución, permitió progresivamente ir encontrando esas soluciones, determinando el desarrollo de vivencias y experiencias de mucha riqueza que representan un acervo y un capital de mucha importancia, tanto para el futuro del mismo como para otras acciones que diferentes sectores puedan encarar en este ámbito.

Las experiencias reseñadas en este capítulo constituyen una muestra de lo antedicho, sin que ello obviamente implique que todos los problemas estén solucionados ni que no sea necesario continuar construyendo nuevas alternativas o perfeccionando las actualmente disponibles.

Sin desmedro de ello, surgen de lo relatado algunas conclusiones o caminos trazados que parece necesario genéricamente señalar.

La población beneficiaria se encontraba al comenzar la ejecución del Programa en una situación rodeada de dificultades y fundamentalmente con grandes carencias a nivel de las oportunidades existentes a los efectos de revertir, más no sea parcialmente, dicha situación.

Las acciones emprendidas han puesto de manifiesto que, aún en un marco con crecientes obstáculos para este tipo de productores, hay caminos o formas de trabajo que pueden introducir importantes modificaciones de cara a esa realidad.

Como se observó, la organización grupal es factible de lograr y ha representado un instrumento idóneo para el alcance de los objetivos propuestos en muchos de los casos planteados. Asimismo, la transferencia tecnológica y la capacitación han constituido herramientas adecuadas para la introducción de cambios significativos respecto a la situación de partida.

En relación al crédito, los ejemplos citados demuestran como este sector, con tradicionales y enormes dificultades para acceder a este instrumento de desarrollo de tanta significación, ha podido utilizar al mismo, no para paliar en forma coyuntural su situación, sino para inplementar proyectos viables y autosostenibles en el tiempo. La existencia de beneficiarios que han comenzado a operar en el sistema financiero en forma independiente del Programa, es un indicador en ese plano de los avances alcanzados.

La formación de microempresas que han comenzado a operar, dentro de sus características, en forma competitiva y profesional en el mercado, es viable como se vio, siempre y cuando se dote a las mismas de los instrumentos de apoyo acordes a su realidad.

En el terreno comercial también se han podido desarrollar algunas experiencias exitosas, permitiendo la inserción genuina de las mismas en los circuitos de mercado más modernos.

El trabajo específico con sectores tradicionalmente menos enfocados en los programas de desarrollo rural, como las mujeres, los jóvenes y los asalariados, no sólo ha permitido la obtención de logros al respecto, sino que también ha generado, en estos campos tan complejos, un cúmulo de experiencias y vivencias de gran utilidad para el futuro abordaje de acciones en estas áreas.

Por último, se entiende que las actividades desplegadas han determinado a su paso la conformación de un vasto tejido de vinculaciones y asociaciones, con el Programa y entre los propios agentes involucrados, de inestimable valor para el desarrollo autónomo de estos sectores. El fortalecimiento institucional y técnico de los mismos, al cual la acción emprendida ha contribuido, representa una garantía para los esfuerzos que de acá en más se puedan llevar a cabo.

El relato de esas vivencias realizado en este capítulo, ha intentado demostrar que aún dentro de las dificultades inherentes al tema, se ha desarrollado una experiencia válida en términos de las perspectivas existentes para este sector social y productivo del país. Si bien sin duda queda mucho camino por recorrer, el complejo esfuerzo llevado adelante representa un rico acervo ahora disponible para el país y para todos aquellos dispuestos constructivamente a encontrar progresivamente soluciones en esta área.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

El sector agropecuario uruguayo, al amparo de factores derivados tanto del marco de políticas instrumentadas como del contexto externo, ha mostrado, revirtiendo tendencias anteriores, interesantes signos de dinamismo particularmente en lo que va de la presente década.

Dicho dinamismo sin embargo, si se analiza al sector en forma desagregada, no se ha mostrado homogéneo, con diferentes alcances según los rubros que se consideren o los tipos de productores involucrados.

En particular, el sector de pequeños productores o de aquellos ubicados bajo de la denominada línea de pobreza, vio agudizada su problemática en forma significativa, en un marco de apertura de la economía y de políticas generales y sectoriales tendientes a priorizar la libre competencia entre los agentes económicos. En el entorno señalado, las características estructurales de este segmento de productores comprometen como es lógico sus posibilidades de competir y de insertarse con éxito en los circuitos comerciales modernos.

Como fue señalado en los capítulos anteriores, ya en las décadas pasadas se registra en el país un acrecentamiento de este problema, reflejado a través de la desaparición de un importante número de pequeños productores. Revelando la significación del mismo, la información disponible permite estimar que, a principios de los 90, aproximadamente el 50% de la población rural se encontraba por debajo de la denominada línea de pobreza.

Es en dicho contexto, y a la toma de conciencia de esta problemática, que el MGAP decide su abordaje a través de la búsqueda de financiamiento para la instrumentación de un programa piloto tendiente a la búsqueda de soluciones e instrumentos específicos para esta población. Dicho enfoque por otra parte es consistente con el marco de políticas instrumentado, en el sentido de, sin alterar las reglas de juego generales, diseñar mecanismos diferenciados para aquellos segmentos de productores más afectados por los cambios señalados.

La celebración del convenio con el FIDA y la puesta en marcha del PRONAPPA en el año 1993 marca en ese sentido un hito para el país y para el sector agropecuario en particular., no solo por que se accede a un ámbito de financiamiento internacional al cual nunca antes el país había podido llegar, sino también porque por primera vez y en forma explícita, se realiza un reconocimiento de la existencia de la pobreza rural en el agro uruguayo y se comienzan a tomar acciones específicas y concretas en relación al tema. Paralelamente la instrumentación del Programa representa también, como fue señalado, uno de los primeros ejemplos de un abordaje diferenciado de una problemática particular, sin alterar los lineamientos generales de la política económica y sectorial.

Han transcurrido hasta el momento más de tres años de ejecución del Programa, el que sin duda representó y representa un gran desafío para el país y para el equipo responsable de su ejecución. Lo complejo y heterogéneo de la temática, la relativamente escasa y poco sistematizada experiencia que existe en el país en relación a la misma, así como la necesidad de ir tomando decisiones sobre la marcha de cara a una demanda creciente y dinámica, agudizaron las características vinculadas a dicho desafío, Paralelamente, otros factores como el cambio de administración ocurrido cuando ya el Programa se había puesto en marcha, las características vinculadas al marco en que se inserta el mismo (profundizando las dificultades de inserción de sus beneficiarios) y la necesidad de desarrollar instrumentos de acción en muchos aspectos novedosos, representaron dificultades adicionales a las cuales el Programa tuvo que enfrentarse.



Pasado el período mencionado parece importante entonces efectuar un análisis global de lo realizado, fundamentalmente con el propósito de visualizar la experiencia llevada a cabo y extraer lecciones para el futuro que le permitan al país mejorar y potenciar el tratamiento de una problemática de significativas implicancias económicas y sociales.

En primer término es de señalar que esta experiencia sin lugar a dudas ha permitido una importante acumulación a nivel del país tanto desde el punto de vista del tratamiento o abordaje del tema como de la puesta en práctica de un conjunto de nuevos instrumentos de desarrollo, factibles de ser extrapolados a otros ámbitos de acción pública y privada. Concomitantemente el período transcurrido ha permitido la consolidación de un equipo técnico y profesional, que ha constituido un factor determinante en el avance del Programa y en el alcance de sus logros, y cuya experiencia, adquirida a través de su dedicación a la tarea y de los permanentes desafíos que le representaron al mismo la necesidad de resolver nuevas situaciones que fueron surgiendo y que no estaban previstas en la propuesta original, constituye un acervo de significación desde el punto de vista del futuro tanto del Programa como del enfoque del tema.

Por otra parte, como fue reseñado en los capítulos anteriores de este informe, los indicadores vinculados a las grandes metas establecidas en el proyecto, permiten afirmar que las mismas se han cumplido y que incluso que en algunos casos se han superado en relación a la propuesta original. Si bien este indicador es de una importancia relativa al momento de analizar los logros alcanzados, de todos modos está señalando una buena llegada del programa a la población objetivo, así como una adecuada concordancia entre la oferta presentada por el mismo y las demandas reales de los beneficiarios.

En efecto, al 31 de diciembre del pasado año el número de beneficiarios alcanzados de una u otra manera por los diferentes servicios que ofrece el Programa, llegaban a aproximadamente a 11.000 personas. Si bien en ese conjunto se dan superposiciones dado que hay beneficiarios que acceden a más de un servicio, se puede estimar que ese número representa ya en esta etapa cerca de un 50% de la meta prevista en ese aspecto, así como una parte significativa de la población rural en situación de pobreza, impacto destacable más aún teniendo en cuenta el carácter piloto de esta experiencia.

En relación al crédito otorgado, a la fecha mencionada el monto total aprobado ascendía a algo más de 6.500.000 dólares, o sea un 12.5% por encima de la meta fijada originalmente, alcanzando a su vez por este servicio a casi 4.000 beneficiarios. Esta cifra adquiere mucha mayor relevancia si se considera que los integrantes de esta población, dado sus características, no eran hasta la llegada del Programa sujetos de crédito del sistema financiero formal, habiendo accedido al mismo por primera vez a través de los diferentes mecanismos que fueron descriptos. Paralelamente, constituyendo el crédito un instrumento decisivo en el estrategia llevada adelante, como insumo clave para el desarrollo de todo el proceso productivo, la expansión y alcance que tuvo el mismo, representa un indicador de la significación de las acciones encaradas en este sentido.

Por otro lado, la cifra de morosidad alcanzada es significativamente baja (apenas algo más de un 5%), revelando un alto grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de los beneficiarios asistidos por este medio, y por ende la factibilidad de las operativas diseñadas para un público con problemas estructurales históricos en relación a un financiamiento genuinamente sustentable tanto desde su punto de vista como de las entidades financieras.

En lo que tiene que ver con la asistencia técnica, como ya fue descrito, el Programa llegó a más de 2.200 beneficiarios (92% del objetivo trazado para esta etapa), a través del trabajo con 258 grupos conformados a esos efectos, a la par que en materia de capacitación se instrumentaron 165 cursos en todo el país, los cuales alcanzaron a casi 4.700 beneficiarios, superándose en este componente en más de 6 veces las metas programadas.

Paralelamente, en relación a los otros servicios de apoyo a la producción disponibles, se observa que en el área de mujer y joven rural, se llegó a cerca de 2.900 beneficiarios, mientras que en el sector de pequeña empresa y comercialización se brindó asistencia a más de 1.000 personas, lo que implica que también en estos casos las metas fijadas en origen (800 y 624 beneficiarios) fueron claramente superadas.

El análisis de estas grandes cifras corrobora por lo tanto la afirmación relativa a la adecuada marcha que ha demostrado hasta ahora el Programa en relación al manejo de los recursos disponibles y las metas establecidas en cuanto a la población que se procura alcanzar, lo cual adicionalmente debe constituir un motivo de satisfacción para el país y los servicios del Estado involucrados si se analizaran en términos comparativos los resultados obtenidos en muchos casos por programas similares implementados en otras regiones.

De todos modos, si bien en términos macro el balance, de acuerdo a lo señalado, se presenta hasta el momento como claramente positivo, se entiende que, a través de su ejecución, se han generado un sinnúmero de productos, sin duda tangibles pero de carácter más cualitativo, que en términos de una evaluación dinámica y de perspectivas del abordaje y el tratamiento de este tema, constituyen resultados de mayor importancia, que a su vez pueden aquilatar de mejor manera los beneficios derivados de los recursos que el país ha volcado en este proyecto.

Desde este punto de vista, parece importante detenerse en primer término brevemente en el análisis relativo a la modalidad de ejecución que se ha instrumentado a través del Programa.

En efecto, en una modalidad que ha comenzado a implementarse en otros programas de desarrollo, el mismo se ha basado en, al contrario de lo que históricamente se estructuró en el país, a partir de una unidad ejecutora central pequeña, el desarrollo de acciones ejecutadas directamente a través de técnicos y organizaciones privadas (ong's, gremiales, cooperativas, etc) y públicas y/o municipales.

Dicho modo de acción, que se ha revelado como eficiente en términos de la no utilización de grandes aparatos burocráticos generalmente muy costosos para los proyectos, constituye en si mismo una experiencia relativamente inédita en el país (con todas las dificultades que ello implicó para su puesta en marcha) y extrapolable a otros emprendimientos de similar carácter que se lleven a cabo, además de representar otras consecuencias o implicancias de significación.

En tal sentido, cabe señalar por un lado la gran red de vinculaciones y asociaciones generados a partir de la ejecución del Programa, tanto entre este y las organizaciones o grupos que se han ido relacionando al mismo, como entre estas últimas. Este hecho determina la existencia de una importante masa crítica de técnicos, agentes y organizaciones que han adquirido experiencia y se han capacitado por distintos medios en el trabajo con este segmento del agro uruguayo, lo que representa un gran potencial tanto para el desarrollo futuro del Programa como para otras acciones que desde otros ámbitos se puedan ejecutar en relación al tema en cuestión.

Paralelamente, a partir de la modalidad de trabajo implementada, que implicó la participación en el proyecto de más de 45 diferentes organizaciones privadas, otro producto generado por el Programa está constituido por el fortalecimiento institucional producido en gran parte de las mismas (gremiales, cooperativas y de otro tipo) particularmente en lo relacionado a la promoción de este sector. Este factor, de cara a las debilidades existentes en el país en ese sentido, en virtud de las dificultades intrínsecas que el tema conlleva, representa para el futuro un capital de gran importancia a los efectos de los esfuerzos, más allá de este programa en sí, que será necesario seguir llevar adelante en este plano.

La acción efectivamente descentralizadora que implicó la forma de ejecución adoptada constituye otro elemento que, si bien obviamente será necesario profundizar y perfeccionar, representa otro producto y experiencia determinante de lecciones cualitativamente muy importantes. El mismo está referido no sólo al trabajo con organizaciones de carácter privado sino también y en particular con las Intendencias Municipales de todo el país. Con referencia a estas últimas, se ha llevado a cabo, con distintos alcances, un importante esfuerzo de coordinación y de integración en diversos planos de la operativa del Programa. Los avances ya logrados y los que se puedan desarrollar en el futuro, tienen implícito un enorme potencial para el alcance de nuevos objetivos y propósitos en áreas donde este tipo de instituciones presentan particulares posibilidades. Esta forma de desarrollo se alinea por otra parte, en los hechos concretos, en las modalidades de acción que a nivel público, y en particular en el MGAP, se han propuesto como paradigmas de viabilización y expansión del desarrollo.

La instrumentación de las formas grupales en el trabajo desarrollado, el enfoque integrado en los servicios ofrecidos y los avances efectivos obtenidos en esos planos, ponen paralelamente de manifiesto otras derivaciones de importantes consecuencias para éste y otros programas. En el entendido de que el agrupamiento es un requisito fundamental para la superación de las limitantes estructurales que presentan estos productores, además de los resultados alcanzados hasta el momento, el haber logrado la efectiva consolidación de un importante número de agrupamientos en torno a uno o más de los servicios de apoyo disponibles, constituye el desarrollo de una forma organizacional que puede generar condiciones para potenciar en el futuro un crecimiento autónomo de los productores involucrados en los mismos.

Las alianzas estratégicas que el Programa ha puesto en práctica (como por ejemplo la instrumentada con Conaprole), en una estrategia de unir esfuerzos e integrar a los procesos a las organizaciones representativas de los beneficiarios, han significado no sólo la viabilización de algunos de los objetivos propuestos en el proyecto, sino también la demostración en los hechos de la factibilidad y potencialidad que representa la asociación entre los ámbitos público y privado en pos de propósitos comunes.

Los productos reseñados, que en su gran mayoría se fueron generando en los hechos ante la necesidad de resolver problemas concretos surgidos en la marcha y la ejecución del Programa, representan una experiencia acumulada de importantes implicancias no sólo para este esfuerzo que el país está desarrollando sino también, y no sólo para el ámbito estrictamente rural, para otros desafíos que la sociedad está encarando.

De todos modos, más allá de los logros que se han mencionado, al momento de intentar visualizar los resultados alcanzados, parece imperioso detenerse en el análisis de los impactos obtenidos a

nivel de los beneficiarios directos de un proyecto de esta naturaleza y que en definitiva constituyen el objetivo final de un programa de estas características.

En ese sentido cabe señalar en primer término que, dado el tiempo relativamente corto transcurrido y de las características de la población involucrada (donde las transformaciones y cambios son de lenta maduración) , los impactos de tipo cuantitativo y de carácter global presentan diversas dificultades para su medición a la altura del desarrollo en que está el Programa, no obstante lo cual se podrían mencionar varios ejemplos concretos de los avances alcanzados. En ese plano, un reciente trabajo realizado en el marco de las tareas de evaluación que lleva a cabo la UPCT, entre otras consideraciones, pone de manifiesto que, entre los productores beneficiarios encuestados, una mayoría de los mismos expresa haber mejorado su nivel de vida respecto a la situación de partida.

Más allá de ello, se entiende que también en ese sentido se han generado un importante conjunto de productos que han representado no sólo impactos concretos a nivel de los beneficiarios sino también la validación de formas de acción de gran potencial para la promoción futura de los mismos.

En este plano es importante resaltar, como se desprende de la información presentada en los capítulos que anteceden a éste, el alcance que ha tenido el Programa , involucrando a lo largo de todo el país no sólo al productor rural sino también al grupo familiar, mujeres, jóvenes y un sector tradicionalmente no abarcado por éste tipo de proyectos como son los asalariados rurales.

Por otro lado, es posible estimar que la situación de los beneficiarios asistidos presenta cambios estructurales de significación con respecto a la situación anterior a la llegada del Programa.

Desde ese punto de vista, todos los aspectos vinculados al crédito y al financiamiento constituyen un ejemplo muy demostrativo. Cambiando una situación histórica que aparecía como de muy difícil reversión, hoy por hoy los pequeños productores aparecen como un sujeto de crédito atractivo y viable para los organismos de financiamiento. El desarrollo de nuevas modalidades de relacionamiento así como la operatividad del Fondo de Garantía, constituyeron algunos de los elementos determinantes de un gran cambio en la actitud de los mismos. La creciente fluidez de los marcos operativos y el número de entidades privadas que se incorporaron a este mecanismo, parecen ser claros ejemplos de lo afirmado.

Paralelamente, y como otra cara de la misma realidad, un número significativo de la población rural tradicionalmente radiada de estos circuitos, ha entrado en ellos de un modo viable (como lo demuestra el análisis realizado en el capítulo 3) y está, de acá en más, en condiciones de operar razonablemente en los mismos, tal cual lo ejemplifica el hecho de que algunos productores apoyados por el Programa están hoy relacionados con dicho sector en forma independiente del proyecto. Lo antedicho adquiere una gran significación más allá de la población hoy efectivamente asistida, en el sentido de que se han logrado desarrollar nuevas modalidades de operación que van a permitir en el futuro poder poner a disposición de esta población una herramienta de promoción tan fundamental como el crédito.

A través de los diferentes servicios de apoyo que se desarrollaron, como se analizó, se han también alcanzado resultados que no solo han cambiado la situación original de los involucrados sino que

también representan experiencias y modos de acción chequeados en la realidad que pueden ser utilizados en situaciones análogas.

Las experiencias y los logros descritos en el capítulo anterior constituyen una demostración de lo antedicho.

Los mismos se han alcanzado no sólo en el plano estrictamente productivo agropecuario, a través de diferentes modalidades como predios demostrativos, campos de recría y actividades en predios comunes, producción protegida y asociaciones o agrupamientos de diferente tipo (además de las actividades puntuales de asistencia técnica y capacitación), sino también en áreas que trascienden al mismo pero que están ligadas a una problemática común y que tienen enormes implicancias desde el punto de vista económico y social.

Las actividades desarrolladas en los planos de formación de pequeñas empresas integradas al mercado, de implementación de nuevas formas de comercialización o de vinculación de la producción con los circuitos comerciales existentes, de capacitación para el empleo y el mejoramiento de la gestión y la organización empresarial y grupal, etc., a través de un enfoque globalizador de la problemática que envuelve a la población en cuestión, ha permitido el alcance de resultados concretos a nivel de los grupos involucrados, mejorando sus posibilidades de inserción en la realidad económica del país.

Este enfoque globalizador ha también permitido obtener logros en otros sectores de la población vinculados al núcleo familiar, tal cual el caso de las mujeres y los jóvenes rurales. Los organizaciones de mujeres consolidadas en Artigas y en Durazno, o los casos del MJA y de las acciones co-ejecutadas con el Foro Juvenil, son unos de los ejemplos de lo antedicho.

El involucramiento de asalariados rurales en el desarrollo del Programa constituyó a su vez el alcance de uno de los objetivos planteados originalmente y que aparecían como de más difícil resolución. Si bien será necesario profundizar en el futuro las actividades en este campo de acción, se ha avanzado también en este plano, lográndose desarrollar soluciones en el marco de situaciones sociales complejas, tal cual en el proceso de reconversión de la zona de Bella Unión.

Todo este conjunto de acciones además de los impactos concretos ya producidos a nivel de los beneficiarios, representa fundamentalmente un reposicionamiento de los mismos que les permite contar con nuevos instrumentos a los efectos de su inserción en términos de una competitividad autosustentable en el contexto actual. Sin duda sus posibilidades en ese plano siguen siendo inferiores a las de los demás agentes de mayor escala empresarial, no obstante lo cual, tanto los beneficiarios como sus organizaciones se han fortalecido en ese plano. Todo ello además, y a diferencia de lo sucedido en el pasado, en el marco de estrategias que no involucran políticas estrictamente asistencialistas (que una vez desmanteladas han representado históricamente el retroceso de los mismos a la situación anterior) sino que están enfocadas al desarrollo, dentro de sus características y peculiaridades, de los máximos niveles posibles de eficiencia productiva y económica.

Los logros sociales y económicos que se puedan obtener en ese plano representan sin duda beneficios claros desde el punto de vista de la inversión que un país realiza en un programa de este tipo.

El Programa desarrollado, a la luz del análisis efectuado, se ha revelado como un instrumento socialmente válido en relación a los ambiciosos objetivos planteados en su origen, más considerando su carácter de experiencia piloto. Se han desarrollado acciones efectivas y con impactos concretos a nivel de los beneficiarios, y por sobre todo, se han puesto en marcha un conjunto de modalidades de acción que han demostrado su viabilidad para el trabajo con esta población objetivo. Todo ello representa la acumulación de una experiencia muy rica para el desarrollo futuro tanto del Programa como de otras acciones que diferentes actores, públicos y privados, puedan implementar. Dicha experiencia también está vinculada, como fue expresado, a una modalidad de ejecución relativamente nueva y que ha alcanzado un nivel de eficiencia y articulación muy significativo.

Todo lo antedicho no significa obviamente que la problemática de la pobreza rural esté definitiva y satisfactoriamente solucionada (meta que este proyecto de carácter piloto no podía plantearse) ni que el Programa no deba realizar ajustes y revisiones para profundizar sus posibilidades de alcanzar más plenamente los objetivos planteados. Por el contrario, la experiencia acumulada, los resultados obtenidos y el reconocimiento que el tema ha adquirido en el país, fortalecen con renovado vigor, el desafío que el mismo se ha planteado.

Ese proceso de evaluación y reformulación está sin duda presente en un proceso permanente de seguimiento y análisis a través de su unidad ejecutora y de la interacción con los técnicos vinculadas al Programa.

La necesidad de profundizar los procesos de descentralización que se han puesto en marcha, el fortalecimiento de todas las formas de participación de los beneficiarios a través de las distintas organizaciones que los representan, el ajuste de los distintos servicios de apoyo en el plano tanto productivo como social, el incremento del impacto de los mecanismos vinculados al financiamiento, y el desarrollo de nuevas alianzas estratégicas, son algunos de los planos donde, como se vio, mucho se ha avanzado pero donde también existe conciencia de que, a la luz de la experiencia desarrollada, se dan importantes posibilidades de seguir mejorando la tarea desarrollada.

Este el desafío permanente y renovado. donde mucho este Programa puede aportar en el futuro, pero donde también los distintos agentes sociales pueden y deben realizar sustanciales contribuciones. El documento presentado tiene como objetivo entonces poner a disposición del amplio tejido social y profesional vinculado al tema, con sus luces y sombras, las experiencias y vivencias acumuladas, de modo que entre todos se pueda seguir construyendo un futuro mejor para este sector tan importante de la sociedad uruguaya.

Anexos



ORGANIZACIONES QUE FIRMARON CONVENIOS CON PRONAPPA

ORGANIZACIONES DE ASIST. TECNICA Y PROMOCION	FECHA CONVENI
Agremiac.Tamberos Canelones	08/03/94
Agroind Consultora	08/03/94
Asoc.Civil (Foro Juvenil)	09/02/94
ANPL.Asoc.Nac.Productores de Leche	25/01/94
Asoc.Nac.Prod.Leach R.Negro	08/03/94
ANPLSJ.Asoc.Nac.Prod.Lecheros San José	08/03/94
Asociación de Plantadores de Tabaco de Artigas	07/09/94
Asoc.Prod.Leach Cerro Largo	05/08/94
Asociación de Productores de Cerdos del Este	04/09/96
Asociación de Productores Lecheros de Paysandú	
Asoc.Prod.de Leche de San Ramón	21/03/95
Asoc.Rural de Florida	22/12/94
Asociación Uruguaya de Escuelas Familiares Agrarias (EFA)	18/08/95
ANGMRU - Asoc. Nac. de Grupos de Mujeres Rurales	05/06/96
Calsal-Coop.Agraria limitada de Salto	20/12/95
Cardijn	04/07/94
CCU.Centro Cooperativista Urug.	09/02/94
CIPP.Centro Interdisciplinario de Prom. y Proy.	16/03/94
CEDEPRO - Centro de Promoción a la Micro, Pña. y Med. Empre	12/04/94
COCAP-Consejo de Capacit. Profesional	25/05/94
CO.F.A.C	
CHCSL-Comisión Honoraria de la Cuenca del Río Santa Lucía	07/04/94
Com.Honoraria Area de Juventud Rural	07/03/94
CNFR-Comisión Nacional de Fomento Rural	09/02/94
CONAPROLE-Coop.Nac.de Productores de Leche	25/01/94
CAF-Coop.Agrarias Federadas	09/02/94
C.A.F.F.I.	13/10/95
CIEDUR-Centro Interdisc.de Estudios s/Desarrollo,Uruguay	10/05/94
Central Apícola Cooperativa	05/07/94
CEIS-Centro Investig.Sociolaboral	12/07/94
CE.DE.CO.	01/02/96
Cooperativa Agraria e Industrial del Norte R.S. (COPAINOR R.S.)	15/02/95
Coop.Agraria Limitada de Product.de Leche d/Artigas (CALPROL	07/09/94
Cooperativa de Lecheros Andreoni	06/08/96
DINAPYME-Direcc.Nac.de Artesanías,Pequeñas y Med.Emp.	30/12/93
DIPRODE-Dir.de Proyectos de Desarrollo	11/07/94
Federación Rural	16/09/96
FISE-Fondo Inversión Social y de Emergencia	25/01/94
Fundación La Magdalena	15/05/96

ORGANIZACIONES QUE FIRMARON CONVENIOS CON PRONAPPA

ORGANIZACIONES DE ASIST. TECNICA Y PROMOCION	FECHA CONVENI
Fundación Mujer y Flia. Rural	14/04/94
FUNDASOL-Fund.Urug.de Cooperación y Desarrollo Solidario	09/02/94
Fundación Siglo XXI	24/03/95
IICA	10/05/96
INIA-Inst.Nac.de Investigación Agropecuaria	03/05/94
IAMID-Inst.de Inform.y Asesor.a la Mujer para la Integ.y Des.	05/05/94
IPRU-Inst.de Promoción Econ.Social del Urug.	16/03/94
INTEC-Inst.Técnico para la Promoción del Desarrollo Integral	16/03/94
Inst.Nac.de la Flia. y la Mujer	10/05/94
JUNAGRA-Junta Nac.de la Granja	30/12/93
KOLPING S.A.	21/12/94
MEVIR-Com.Hon.Pro-erradicación de la Vivienda Rural Insalubre	05/05/94
Movimiento de Horticultores de Salto	10/10/96
Movimiento de la Juventud Agraria	09/02/94
Rotary Club de Paysandú Este	17/09/96
Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay	28/04/94
SEDHU-Serv.Ecuménico para la Dignidad Humana	07/04/94
Soc.Prod.de Leche de Florida	08/03/94
Soc.Prod.de Leche Rodriguez	08/03/94
Soc.de Agricultores del Litoral	20/05/94
SUL-Secretariado Urug.de la Lana	15/09/94
SUTRA, UTAA, SOCA	11/10/94
SERAGRO-AGROTEC LTDA.	02/05/94
Soc.Fomento Rural de Durazno	01/11/94

Listado de Convenios firmados con Intendencias Municipales

INTENDENCIAS	FECHA
I. M. ARTIGAS	22/12/93
I. M. CANELONES	22/12/93
I. M. COLONIA	22/12/93
I. M. CERRO LARGO	22/02/95
I. M. DURAZNO	22/12/93
I. M. FLORES	22/12/93
I. M. FLORIDA	22/12/93
I. M. LAVALLEJA	22/12/93
I. M. MALDONADO	22/12/93
I. M. PAYSANDU	22/12/93
I. M. RIO NEGRO	18/02/94
I. M. RIVERA	22/12/93
I. M. ROCHA	09/06/95
I. M. SAN JOSE	18/12/93
I. M. SALTO	05/08/94
I. M. SORIANO	22/12/93
I. M. TACUAREMBO	22/12/93
I. M. TREINTA Y TRES	22/12/93

