



**MGAP**

**MINISTERIO DE GANADERIA  
AGRICULTURA Y PESCA**



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE  
COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

## **SEMINARIO - TALLER**

### **IDENTIFICACION DE PROYECTOS Y PREINVERSION PARA EL DESARROLLO RURAL DEPARTAMENTAL**

---

Fray Bentos, URUGUAY del 4 al 9 de Julio

1 9 8 8

**OFICINA DEL IICA EN URUGUAY**

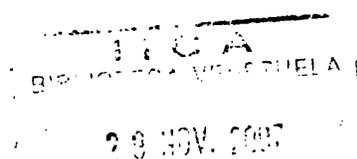


.



**MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA  
Y PESCA  
DIRECCION DE EXTENSION**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION  
PARA LA AGRICULTURA**



**SEMINARIO-TALLER  
IDENTIFICACION DE PROYECTOS Y  
PREINVERSION PARA EL DESARROLLO  
RURAL DEPARTAMENTAL**

**Fray Bentos, URUGUAY  
4 al 9 de Julio de 1988**

II CA  
SECRET A4107  
88-001

B/0003070

00002301

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Seminario-Taller: **Identificación de Proyectos y Preinversión para el Desarrollo Rural Departamental:**

**J.L.Marambio, J.Ma.Pérez de Vega, D.Quintana.ed.**  
252 p.

**Serie Ponencias!Resultados y Recomendaciones de  
Eventos Técnicos. N°A4/UY-88-001**

1. Desarrollo Rural.
2. Proyectos
3. Preinversión.

"La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente a sus autores".

ISSN 0253-4746

CDD 658.404

# INDICE

	<u>Página</u>
<b>PRESENTACION</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>ii</b>
<b>APERTURA</b>	
-Discurso del Sr. Intendente de Río Negro	1
-Discurso del Sr. Representante del IICA en Uruguay	3
-Discurso del Sr. Subdirector General del MGAF	5
-Objetivos y Funcionamiento del Seminario	7
<b>MODULO I - MARCO GENERAL SOBRE EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL DEL PAIS</b>	
-Orientación de las políticas dentro de las cuales se deben enmarcar los proyectos de desarrollo rural y los esfuerzos de prein- versión a nivel departamental	13
-Estrategia nacional de desarrollo agrícola y rural del país	21
-Algunos elementos sobre el desarrollo rural	35
<b>MODULO II- IDENTIFICACION DE AREAS PROBLEMA QUE LIMITAN AL DESARROLLO RURAL</b>	
-Interpretación de las estrategias de desa- rrollo rural del Departamento de:	
* Artigas	47
* Cerro Largo	55
* Durazno	65
* Florida	79
* Río Negro	91
* San José	97
-Comentarios a los documentos sobre interpre- tación de las estrategias departamentales de desarrollo rural	105
-Metodología para la identificación de áreas problema del Desarrollo Rural Departamental	109

**MODULO III - METODOLOGIA PARA LA IDENTIFICACION DE  
PROYECTOS PARA EL DESARROLLO RURAL**

- Etapas del proceso metodológico de identificación de proyectos para el desarrollo rural departamental 127

**MODULO IV - CONCEPTOS BASICOS SOBRE ELABORACION DE  
PROYECTOS Y PREINVERSION**

- Introducción al tema de proyectos 153
- Sistema de proyectos del MGAF 179
- Los proyectos agroindustriales del sector granjero 187
- Proceso de preinversión en el país 197
- Ejercicio de Elaboración de una Solicitud de financiamiento de Preinversión a OPF 223
- Acciones futuras a ser desarrolladas 231

**CLAUSURA**

- Discurso del Representante del Intendente de Río Negro 237
- Discurso del Representante de los asistentes al Seminario 239
- Discurso del Sr. Representante del IICA en Uruguay 241
- Discurso del Sr. Representante del MGAF 245
- Discurso del Sr. Presidente de la Asociación de Colonos del Uruguay 247

- LISTA DE PARTICIPANTES 249**

## **PRESENTACION**

Entre las acciones en conjunto que el MGAP y el IICA realizan en el Uruguay se ha considerado de la mayor prioridad realizar actividades encaminadas a articular con las entidades locales del país a fin de lograr mayor participación en las etapas de identificación, formulación y ejecución de proyectos, para su desarrollo rural departamental.

Indudablemente hoy día, la importancia que las entidades locales tienen, como agentes concededores e involucrados directamente en la realidad cotidiana de cada departamento hace que los proyectos de desarrollo rural sean más consistentes cuando son formulados o ejecutados por sus agentes en base a una estrategia nacional.

Consciente de este hecho, el MGAP y el IICA han establecido los mecanismos necesarios a fin de aportar, mediante cooperación técnica, los requisitos metodológicos y técnicos necesarios, para la identificación y formulación de proyectos y elaboración de solicitudes de preinversión.

En una primera etapa, el Seminario-Taller sobre Identificación de Proyectos y Preinversión para el Desarrollo Rural Departamental, cuya memoria se presenta, es parte de la metodología que se adopta, para ayudar a las entidades locales a identificar ideas de proyectos, definir prioridades y formular solicitudes de preinversión.

Esta acción piloto tiene como contraparte seis departamentos (Artigas, Cerro Largo, San José, Río Negro y Durazno), seleccionadas en función de unas variables determinadas, interviniendo técnicos del sector público (MGAP y OPP) y del sector privado.

Mario Villagrán  
Director de la Dirección  
de Extensión del MGAP

Arnaldo Veras  
Representante de  
la Oficina IICA/Uruguay

## INTRODUCCION

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) han concertado un plan de actividades conjuntamente con seis Intendencias Municipales del interior del país, cuyo objetivo es el de apoyar la capacidad técnica de dichas Intendencias, así como de Entidades Regionales en el área de identificación de proyectos y de la preinversión para el desarrollo rural.

Las actividades a realizarse, comprenden a los Deptos. de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Río Negro y San José.

El trabajo a desarrollar comprende las siguientes fases:

1. Elaboración de una interpretación de la Estrategia Departamental para el Desarrollo Rural
2. Seminario-Taller sobre "Identificación de Proyectos y Preinversión para el Desarrollo Rural Departamental"
3. Apoyo técnico a las Intendencias y a otras Entidades Regionales en la elaboración de preparación de solicitudes de preinversión y/o pequeños proyectos para el desarrollo rural
4. Taller de evaluación de resultados y análisis de propuestas de acción futura.

Dentro del programa de trabajo, una de las acciones específicas era la realización de un Seminario-Taller sobre la identificación de proyectos y preinversión para el desarrollo rural departamental, el cual se realizó en la ciudad de Fray Bentos, capital del Depto. de Río Negro, entre los días 4 al 9 de julio de 1988, con la participación de técnicos de las Intendencias ya citadas, así como de los Directores de Extensión Regional y de representantes de instituciones no gubernamentales.

Este documento constituye un resumen de dicho evento, el cual se desarrolló con base a cuatro módulos. El primero "Marco General sobre Desarrollo Rural y Agrícola del País", tenía como objetivo entregar todos los elementos que definen la estrategia nacional de desarrollo socioeconómico y dentro de la misma, el rol del sector agropecuario y aspectos conceptuales sobre el desarrollo rural. Participaron en el desarrollo de este módulo, técnicos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del MGAP y del IICA.

Los módulos 2 y 3 estuvieron referidos a la metodología de identificación de áreas problemas y de proyectos que podrían usarse en el país con base a la interpretación de la estrategia departamental realizada por cada grupo de trabajo. En estos módulos, un hecho importante de resaltar es el esfuerzo interinstitucional hecho por los grupos técnicos departamentales para la interpretación de las respectivas estrategias departamentales que se siguen, en la actualidad, para el desarrollo rural, la puntualización de las modificaciones que serían necesarias introducir y la coherencia de éstas con las políticas nacionales.

El módulo 4 versó sobre los conceptos básicos de la elaboración de proyectos y preinversión: tuvo como objetivo el presentar los principales aspectos sobre esa temática y conocer las normas y procedimientos que utiliza la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para estos efectos. Durante este módulo, se tuvo incluso la oportunidad de visitar un proyecto de desarrollo lechero que realiza la Intendencia Municipal de Río Negro en la Colonia Tomás Berreta. Como producto de ella, se efectuó un taller donde se analizaron los hechos positivos del proyecto y las limitaciones que se podrían presentar. Dicho taller permitió un intercambio de ideas muy positivo entre los participantes del Seminario.

Finalmente, en el evento se presentaron las acciones a realizarse a futuro dentro del marco de las actividades emprendidas.

En este sentido se reiteró que el evento realizado era parte de un proceso que continúa con la identificación de proyectos específicos a nivel de cada Departamento, los cuales serán priorizados y seleccionado uno, al cual se le elaborará una solicitud de preinversión para ser presentada a OPP para su respectivo financiamiento.

Tanto para el MGAP, para las Intendencias y para el IICA, el evento resultó altamente positivo ya que significó un esfuerzo por el desarrollo del interior del país; se logró un alto nivel de participación por parte de los técnicos; permitió que cada grupo departamental mirara como conjunto el desarrollo de su región y la respectiva inserción de ella en el desarrollo global del país y se han creado las bases para el resto de las actividades que deberían realizar durante el transcurso de este año.

**Juan Luis Marambio**

# **APERTURA**

**MODERADOR: Mario Villágran**



## **DISCURSO DEL SR. INTENDENTE MUNICIPAL DE RIO NEGRO**

**Mario Carminatti**

Señores Intendentes de Durazno, Cerro Largo y Florida, Señor Representante del MGAP, Señores Representantes del IICA, técnicos, amigos todos, mis primeras palabras de bienvenida a nuestro "pueblo", como le llamamos nosotros y significar de que la Intendencia Municipal de Río Negro se siente realmente orgullosa y honrada con vuestra presencia y por sobre todas las cosas de que se realice aquí este Seminario en el cual se va a encarar un área que para nosotros es prioritaria, el desarrollo agrícola departamental y del país.

Vamos a repetir un concepto que lo dijimos siempre y es que las Intendencias del presente, las Intendencias modernas, deben hacer del desarrollo uno de los grandes objetivos del gobierno municipal. Tradicionalmente las intendencias eran gobiernos que se ocupaban de los servicios y de la obra pública. Yo creo que ese concepto todavía sirve, pero está superado. Los tiempos modernos hacen que los gobiernos locales se ocupen no sólo de lo que fue tradicional sino que encaren además, entre otras cosas, la atención de la cuestión social de los departamentos en desarrollo. En nuestro caso, el desarrollo agroindustrial como forma de buscar la prosperidad de nuestro departamento. Eso ha motivado a este gobierno para crear un Departamento de Desarrollo que nos ha dado satisfacciones, lo resalto aquí, en esta oportunidad, como reconocimiento a la gente que ha trabajado a partir de su Director, el Dr. Ernesto Bonetti, y todo su equipo de colaboradores, aparte de eficiencia han mostrado una motivación que es realmente encomiable.

Y creo que vamos por buen camino cuando hoy estamos organizando o mejor dicho colaborando en la realización de este Seminario, realmente complacidos de que el IICA y el MGAP vengán a tirarnos la mano y a darnos una colaboración en un área que para nosotros, como recién decía, es prioritaria dentro de los objetivos del gobierno departamental.

Estoy seguro que este Seminario va a dejar una semilla muy bien sembrada en todos los técnicos municipales que participen. Estoy seguro que realmente estamos haciendo una cosa muy buena para el interior del país, para nuestro departamento y para el logro de la prosperidad que todos procuramos.

Bienvenidos entonces, complacido de tenerlos aquí, honrado de la presencia de todos, y especialmente de la visita de los Sres. Intendentes, de mis estimados colegas que nos acompañan, esperemos que el resultado de estos trabajos se vea realmente en el futuro de nuestro departamento y de nuestro país.

Muchísimas gracias.

## DISCURSO DEL SR. REPRESENTANTE DEL IICA EN URUGUAY

Arnaldo Veras

Dr. Mario Carminatti, Intendente del Depto. de Río Negro, Sr. Pedro Olmos, Representante del MGAP, Sr. Julio de Brum, Representante de OPP, Intendente de Cerro Largo, Durazno, Florida, colegas del IICA y demás participantes de la mesa, señores participantes:

Permítanme que en breves palabras me refiera al alcance que pretende dar el IICA, a su trabajo conjunto con el MGAP, en el área de estudios de preinversión y proyectos de desarrollo rural; y sobre todo, a la proyección que tiene el esfuerzo que Uds. ya hicieron en el sentido de reflexionar sobre los problemas de los Departamentos involucrados en esta acción.

Esta actividad tiene un carácter "piloto" y, por qué no decir también, experimental. Estamos probando una metodología, en un número reducido de Departamentos. La idea es que en esta primera etapa se pueda mejorar la propuesta de trabajo conjunto con el MGAP. Se podrá en un corto período evaluar y realizar las correcciones que se consideren necesarias para seguir con trabajos de promoción y de estudio en el área de preinversión. Los mismos, permitirán seguramente -a partir de las prioridades políticas consideradas por los Sres. Intendentes- racionalizar las prioridades sociales y económicas. El propósito básico es buscar mecanismos para racionalizar el criterio de asignación de recursos, lo cual creemos que, en la situación actual, es de extrema importancia, en razón de la restricción dictada por la escasez y el costo del recurso financiero. Ello exige que las tomas de decisiones para su aplicación, obedezca, además de criterios políticos, a criterios técnicos y económicos que permitan la mayor racionalidad posible, así como el mayor resultado y beneficio generados por la inversión.

Esta acción conjunta, nos permite salir de las oficinas centrales de Montevideo, y tener un contacto más estrecho con la realidad, problemas y pensamiento local, sobre lo que deberá ser la propuesta de desarrollo rural en los distintos departamentos.

Cabe destacar también, la acogida que la idea propuesta por el MGAF y el IICA ha tenido por parte de los Sres. Intendentes y por Uds., que se manifiesta por su presencia al abandonar sus tareas y participar con nosotros en un esfuerzo concentrado, con el fin de poner en práctica este ejercicio, de utilización de técnicas para la jerarquización de propuestas de inversión en el sector agrícola.

Les deseo un trabajo fructífero, que estoy seguro, dará el resultado que todos esperamos del mismo.

Muchas gracias, y desde ya, cuenten con nosotros para las etapas subsiguientes que resultarán de este trabajo inicial.

## **DISCURSO DEL SR. SUBDIRECTOR GENERAL DEL MGAP**

**Pedro Olmos Morales**

Sr. Intendente Municipal de Río Negro, Sres. Intendentes Municipales de Durazno, Florida y Cerro Largo, Sr. Representante del IICA en Uruguay, Sres. funcionarios del IICA, Sras. y Sres. participantes.

Fara el MGAP constituye una excepcional oportunidad la realización de este Seminario. Responde a una inquietud, como ya se ha señalado, de alcanzar una cabal conjugación de esfuerzos en el ámbito del desarrollo agropecuario nacional. En el cual me complace remarcar en este momento el papel trascendente de los gobiernos municipales. Tal vez uno de los temas que haya sido a veces dejado de lado, o en un segundo plano en la concepción y en la ejecución de proyectos de desarrollo agropecuario haya sido el que tiene que ver con la actividad en el plano municipal. Conjuntamente con el IICA desde hace muchos meses se planteó esta inquietud, la misma fue sentida en el seno de esta relación de cooperación técnica con el Instituto, pero también como respuesta a las actividades que muchas intendencias fueron planteando y que a propia iniciativa fueron desarrollando dentro del ámbito nacional.

Esta actividad, más que académica la concebimos como una actividad de ir abriendo un camino en varias etapas, con varios elementos de análisis de los cuales Uds. y los Srs. Intendentes fueron tomando contacto a lo largo de las últimas semanas. Pretendemos que sea un camino para el análisis de la problemática del desarrollo agropecuario en toda su dimensión, en sus aspectos económicos pero también en sus aspectos sociales, armonizando con las prioridades nacionales, y departamentales. No es posible concebir un desarrollo armónico del país, si no logramos una conciliación de ambos aspectos.

Ese gran objetivo ha sido el que ha movido la programación de las actividades y no solamente de este evento.

Nos preocupa, además, llegar a una utilización adecuada de medios y recursos que no tienen una adecuada y efectiva canalización. De ahí el propósito de que surjan de este Seminario-Taller la identificación de proyectos que puedan obtener, a corto plazo su financiación. Para proyectos de mayor amplitud, será necesario encauzarlos a través de los mecanismos existentes en el país, como el Fondo Nacional de Preinversión que administra la OPF. Y también nos preocupa la ejecución de distintos programas de desarrollo agropecuario, en los cuales hay dificultades para que efectivamente se ejecuten.

El desarrollo de estas tareas es lo que esperamos de este Seminario, y es para nosotros una gran satisfacción la presencia de Uds. la trascendencia que le han dado los gobiernos departamentales, remarcada hoy por la presencia de los propios intendentes. Esta tarea es un camino que se irá ensanchando y desarrollando, y permitirá viabilizar todas esas inquietudes que uno a veces las ve fugazmente a través del contacto con el medio rural en el planteamiento de un grupo de productores, de un grupo de vecinos, de un grupo de familias del medio rural, o de los alrededores de las ciudades, en las cuales existe un arraigo al campo, un amor al trabajo rural y una dedicación que evidentemente pueda ser canalizada y pueda ser llevada adelante.

Por eso esperamos que de este intercambio pueda surgir un enriquecimiento de todos los participantes del Seminario en cuanto a los caminos que puedan abrirse a lo largo del tiempo. También a nivel del propio Ministerio, el conocimiento mutuo de todas estas actividades, y además un mayor apoyo de los servicios del Ministerio. Nosotros estamos interesados en que las Oficinas de Extensión cumplan una actividad efectiva de difusión, como así lo define su propia estructura actual. Por otro lado sabemos que existen inquietudes dentro de la Dirección de Extensión, como se ha manifestado en la realización de este Seminario, y en otros servicios del Ministerio, para asumir ese rol dinámico, ese rol de servicio, ese rol de orientación, de apoyo y de trabajar juntos con los Deptos. Técnicos de las Intendencias Municipales.

Por eso aguardamos provechosos resultados de esa conjugación de esfuerzos. Vuelvo a reiterarles el reconocimiento del MGAP, a las autoridades departamentales, a los técnicos que están participando en este evento, y deseo augurarles el mayor de los éxitos en esta reunión, de lo cual no tengo dudas, lo que nos permitirá seguir dando pasos adelante.

Muchas gracias.

## OBJETIVOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SEMINARIO

Juan L. Marambio(\*)

Durante las visitas que hicimos a cada una de las Intendencias que asisten hoy a este Seminario Taller, fuimos explicando los objetivos que pretendíamos con este evento. Sin embargo, aprovechando la presencia de los Sres. Intendentes, creemos importante resaltar algunos aspectos, por cuanto queremos que durante todo el trabajo que vamos a realizar esté muy claro el norte hacia el cual van orientadas las acciones que estamos realizando conjuntamente con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

De alguna manera ya, Pedro Olmos y Arnaldo Veras han señalado lo que el Ministerio y el IICA esperan de esta actividad de apoyo a las Entidades Regionales y en especial a las Intendencias. Mientras conversamos con Uds., en cada uno de los departamentos, dijimos que este Seminario constituía una etapa de un trabajo que estábamos iniciando, y que ella era de carácter piloto, incluso más de una vez hemos reiterado este concepto. Esta acción está orientada a contribuir a mejorar la capacidad de las entidades regionales en identificación de proyectos y preparación de solicitudes de pre-inversión. Ese es nuestro norte.

Por consiguiente el objetivo central del Seminario será entregar algunas bases metodológicas y realizar algunos ejercicios prácticos de cómo orientar, de cómo ir abriendo el camino a que hacia el punto que hacia referencia Pedro Olmos, para poder hacer una mejor identificación de proyectos y de sus respectivas preinversiones.

### Etapas del trabajo

En el trabajos que se ha iniciado se pueden identificar cinco grandes fases o etapas. Primero, era realizar un análisis y una definición de las intendencias con las cuales se iba a trabajar. Por ser una acción de carácter piloto, nos íbamos a concentrar en un grupo de reducidas intendencias que representarían el contexto general del país. Por eso es que no hemos trabajado en un área más concentrada y que hubiese evitado que tuviéramos que recorrer todo el país y traer gente de distintas partes. La razón es que

---

(\*) Ing. Agr. Especialista en Desarrollo Rural (IICA-Uruguay)

queríamos tener una representación de lo que era el país y de los distintos grados de desarrollo institucional que hay en cada una de esas Intendencias.

De tal manera que a través de un análisis técnico institucional que se hizo; se seleccionaron las Intendencias que hoy día aquí están representadas.

La segunda etapa, fue la destinada a concertar la acción con cada uno de los Sres. Intendentes para lo que fue necesario visitarlos, tanto a ellos como a sus grupos técnicos con los cuales organizamos el trabajo en cada una de las Intendencias. La aceptación y buena disposición que se encontró constituye un hecho que debemos resaltar en el día de hoy y que se ve oficializada por su presencia en este acto de los Sres. Intendentes. Estas dos etapas recién mencionadas ya están realizadas.

Hoy día estamos dando inicio a la tercer etapa, que es a este Seminario-Taller. Estamos hablando de un Seminario-Taller, aunque podría aparecer como una redundancia, pero lo llamamos así porque queremos darle a este evento un alto sentido participativo. O sea no queremos que sea un Seminario en el cual Uds. escuchan y se van, sino que sea un evento en el cual haya flujo y reflujo de información y conocimientos entre todos los que vamos a participar como expositores y Uds.

La cuarta etapa, va a ser el apoyo a los grupos departamentales, en la identificación y definición de ideas de proyecto y en la preparación de solicitudes de preinversión. Es decir, hoy día iniciamos un trabajo que está destinado a prepararnos para realizar esta última etapa.

De todas estas etapas hay una a la cual le asignamos una alta prioridad e importancia que es esta última, en ella vamos a requerir concentrar nuestro esfuerzo y nuestros conocimientos.

Esta cuarta etapa se inicia el día lunes, después del Seminario, y que es en donde las autoridades que han definido este trabajo esperan un producto concreto. De ahí que todo este trabajo será exitoso en la medida que podamos sacar, en este corto tiempo que tenemos, un producto concreto.

Durante esta etapa vamos a tener un intenso trabajo técnico, donde también tendrá que haber un flujo y reflujo con las distintas autoridades nacionales y departamentales, de tal manera que el producto que salga de este esfuerzo cumpla con las condiciones que señalaba Pedro Olmos en su exposición.

Finalmente habrá una quinta etapa en la cual haremos una evaluación de la experiencia realizada, en ella se determina si el camino a que se refería el Sr. Olmos fue abierto o no fue abierto, si lo encontramos o no. De acuerdo al resultado de esta evaluación, las distintas instituciones participantes en esta acción de carácter piloto, por un lado el MGAP y las Intendencias y entidades regionales y el IICA, podrán evaluar el resultado del trabajo realizado. Según sea este resultado podremos tener distintas alternativas de acciones futuras; todos de alguna manera, esperamos que el resultado sea positivo, esperamos de que pueda dar una abertura a un trabajo de mayor profundidad, de más largo aliento y de mayor envergadura. Eso es lo que esperamos, pero sin embargo, será con el producto de ese taller final que cada una de las entidades participantes podrá evaluar internamente el trabajo de esta acción piloto y tomará las acciones que estime consecuentemente en relación a los próximos pasos.

#### **Objetivos del Seminario - Taller**

¿Cuáles son los objetivos que hoy día esperamos nosotros de esta acción que vamos a realizar durante esta semana?

El primero, es conocer el marco de las políticas del gobierno. Para ello hemos invitado a las Instituciones Nacionales responsables de su definición y por eso es que en el día de hoy vamos a poder escuchar, cuáles son las políticas globales del gobierno que tiene a través de su organismo especializado, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Posteriormente tendremos la oportunidad de conocer cuáles son los principales lineamientos de las políticas agrarias del país según el MGAP.

Con estas dos exposiciones se pretende que se tenga un marco claro en el cual debemos enmarcarnos para definir las acciones futuras que iniciaremos posteriormente. El segundo objetivo del Seminario es homogeneizar algunas conceptualizaciones generales o lograr alrededor de ellas

algún grado de consenso, de tal manera que el trabajo que vamos a realizar lo hagamos con el mismo conocimiento tecnológico.

El tercer objetivo, está orientado a un análisis de las estrategias departamentales. Uds. ya han realizado durante estos días previos al Seminario, lo que hemos llamado una "Interpretación de las Estrategias Departamentales de Desarrollo Rural". Con ello lo que hemos querido hacer es invitarlos a realizar un esfuerzo para que miraran cada uno de sus departamentos un poco desde arriba, un poco más macro.. Es decir, qué es este Departamento, a dónde va, que es lo que se está haciendo y qué es lo que debería hacerse en materia de desarrollo rural. Con ello no se pretende ningún tipo de evaluación sino que sólo es una interpretación de cómo ven a su departamento un grupo de técnicos.

Ese trabajo Uds. ya lo han hecho y yo ya he tenido la oportunidad de recibir algunos trabajos, los cuales creo que van a ser incluso de bastante interés de los Sres. Intendentes. Esta interpretación de cómo un grupo de técnicos ve hoy día a su departamento es lo que vamos a tener la oportunidad de discutir entre todos, de apreciarla como los distintos grupos de trabajo, los distintos departamentos, ven la estrategia de otros departamentos.

El cuarto objetivo, es el de presentar una metodología sobre identificación de áreas problema. Es decir, cuáles son las áreas problema que hoy día mirado el Departamento en su conjunto vemos con claridad que existen en cada uno de ellos. Porque será en esas áreas problemas donde tendremos que identificar nuestros futuros proyectos y las respectivas preinversiones para elaborar esos proyectos.

El quinto objetivo, es presentar una metodología sobre identificación de proyectos. Es decir, conocidas esas áreas problema, cual será la metodología que se va a utilizar para identificar los proyectos, sin perjuicio de reconocer que existen algunos proyectos, ya hay muy buenas ideas de proyectos, ya hay unos documentos que Uds. nos han entregado.

Un quinto objetivo, será el de presentar algunos aspectos conceptuales sobre la temática de proyectos.

Y finalmente un último objetivo es poder conocer como grupo de trabajo, todo el funcionamiento del proceso de

preinversión del país. Cómo opera en el Uruguay este proceso, cuáles son sus montos, cuáles son las metodologías que hay que utilizar, cuáles son los canales y cuáles son los mecanismos de funcionamiento.

Para cumplir cada uno de estos objetivos, hemos tratado de identificar aquellos técnicos y aquellas instituciones que nos puedan ayudar en cada uno de ellos. En este sentido instituciones como OPP está haciendo un esfuerzo importante, ya que nos va a acompañar con dos técnicos durante el día viernes cuando se va a desarrollar este tema. De esta forma, con los técnicos que trabajan en esta temática podremos disipar las dudas y poder lograr este objetivo, que es el de conocer en detalle en la práctica, cómo opera y cuáles son los canales del proceso de preinversión en el país.

### **Contenido técnico del Seminario**

Básicamente el Seminario contendrá tres partes. La primera será entregar algunos elementos orientadores de política a los cuales ya he hecho referencia. La segunda, será ver los aspectos metodológicos que yo señalaba en el área de identificación de áreas problemas y en la identificación de proyectos y en el proceso de preinversión. La tercera, es lo relativo a la aplicación de las distintas metodologías que veamos durante el Seminario, lo cual se logrará en talleres específicos de trabajo, ya que como se señalaba al inicio vamos a hacer un esfuerzo significativo en que lo que hagamos aquí no sea un curso tradicional, sino que sea un trabajo participativo en el cual entre todos vamos viendo las metodologías, vamos aplicando lo que se vio en términos teóricos.

### **Funcionamiento del Seminario**

Toda la temática se ha organizado en base a cuatro grandes módulos, los cuales se los hemos encargado a alguna autoridad. A ellos les hemos pedido que dirijan estos módulos. De tal manera que ellos vayan orientando el trabajo de cada una de las áreas temáticas que se vayan a cubrir.

Cada uno de estos módulos ha sido organizado en términos de grandes temas. Uno por ejemplo son los marcos orientadores de política. En cada uno de esos módulos vamos a tener dos contenidos: una exposición conceptual y un

taller de trabajo práctico. O sea todos van a tener esta parte, excepto el primer módulo, el de las políticas, donde vamos a aplicar posteriormente en los talleres esos marcos de política.

En los talleres va a haber una persona encargada de coordinarlo, la cual va a responder en términos prácticos del éxito de él y de su funcionamiento, de tal manera que de cada uno de los talleres nosotros podamos tener un producto claro, podamos identificar los problemas que tenemos y discutir entre todos, una vez que ellos sean presentados, qué problemas se presentaron en la aplicación de lo que vimos en términos teóricos en las exposiciones. Esto tiene por objetivo ver aquí, en esta semana, que lo que se dijo sobre una temática específica, qué problemas hay en su aplicación, de tal manera que cuando se vuelva a los Departamentos, ya se sepa en la forma en que se resuelven los problemas para la aplicación de esa metodología. O cuando haya problemas muy generales encontremos entre todos algún consenso de cómo vamos a aplicar esa metodología, de cómo vamos a operar en esos problemas que se presentan.

Para terminar solo desearía reiterar un aspecto, es un Seminario-Taller en el cual el elemento central que nosotros esperamos es el elemento participativo de toda la gente. O sea este no es un Seminario en el que traemos un grupo de gente y expone un tema. Sino que es un Taller en el cual todos vamos a aportar y entre todos vamos a construir, vamos a tratar de lograr los objetivos a que yo hacía referencia al principio de esta exposición.

# **MODULO I**

## **MARCO GENERAL SOBRE EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL DEL PAIS**

**MODERADOR: Juan L.Marambio**



## **ORIENTACION DE LAS POLITICAS DENTRO DE LAS CUALES SE DEBEN ENMARCAR LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL Y LOS ESFUERZOS DE PREINVERSION A NIVEL DEPARTAMENTAL**

Pedro Olmos Morales(\*)

### **OBJETIVOS SECTORIALES**

Los objetivos prioritarios de la política agraria procuran el incremento de la producción y productividad en los rubros seleccionados por su viabilidad de exportación, asegurando asimismo un adecuado abastecimiento interno, el mejoramiento de la comercialización, el afincamiento y bienestar del productor rural y la utilización racional y conservación de los recursos naturales.

El desarrollo de las exportaciones abarca tanto las tradicionales como las no tradicionales, y ello debe encararse en forma coherente, las exportaciones deben surgir de producciones destinadas a ese destino, no como ocasionales excedentes.

La planificación de un rubro exportable debe tener en cuenta esas condiciones, y particularmente las condiciones que se dan en el mercado internacional.

El segundo objetivo que se menciona en el documento básico está referido a propender un crecimiento del sector no solamente en los aspectos cuantitativos sino en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Esto tiene enorme trascendencia para la dinámica de nuestra producción agropecuaria, en todo lo referente a los recursos humanos, la organización de la sociedad rural, en el ámbito del desarrollo rural. Muchas veces se han procurado, o se han visualizado, posibilidades de desarrollo y de expansión, teniendo en cuenta meramente criterios cuantitativos y no los efectos que el desarrollo de la producción debe tener en cuanto a la asignación de los recursos humanos, las condiciones del medio ambiente, la calidad de la vida, y, en general, a las condiciones adecuadas del desarrollo rural.

---

(\*) Sub-director General del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

El tercer objetivo sectorial está referido al desarrollo de la política de generación y transferencia de tecnología para viabilizar aumentos en la productividad. Este tema es compartido y unánimemente aceptado en todos los sectores. Nuestro país a lo largo de los últimos años, ha sufrido un deterioro en el sistema de generación y transferencia de tecnología, con relación a los países más adelantados y aún en el ámbito regional. Su superación va a exigir un esfuerzo pronunciado, significativo, para poder superar y para recuperar el espacio que hemos perdido en un período de tiempo relativamente largo en el cual han existido avances de la tecnología, ello referente en mejorar la competitividad en el mercado internacional.

A título de ejemplo, las conclusiones del seminario realizado la semana pasada por parte del IICA en Montevideo en cuanto a la innovación tecnológica y los requerimientos de inversión, plantean desafíos sumamente importantes, no solamente en lo que pueda ser la adopción de tecnologías modernas y de la revolución tecnológica que en este momento está llegando al terreno de la actividad agropecuaria, sino también en encarar cambios y de ajustes institucionales de funcionamiento y de procedimiento que a lo largo de todos estos años se han ido aconteciendo, y de los cuales hemos quedado bastante rezagados.

Otro aspecto central de los objetivos sectoriales, está referido a procurar optimizar la utilización de los recursos naturales implementando medidas concretas para su conservación y mejoramiento. En este aspecto, está prevista la reglamentación de suelos y aguas. Nuestro país no puede pretender un desarrollo de las actividades agrícolas intensivas, particularmente en los rubros hortícolas, frutícolas y granjeros en general, si no tiene una adecuada utilización del recurso agua, e inclusive es uno de los elementos claves para el desarrollo de la agricultura familiar.

Está próximo a ser considerado un Proyecto de Ley de Riego en el cual se establecen algunos principios fundamentales, como el reconocimiento del uso público del agua, a los efectos de una racional utilización del recurso, y sobre todo un adecuado aprovechamiento de las obras de infraestructura existentes o las que en el futuro se puedan construir.

Asimismo se están encarando mecanismos que otorguen mayor facilidad de crédito para las instalaciones de riego por parte de los productores, especialmente para que el pequeño productor, particularmente hortícola y frutícola, pueda disponer del riego como un instrumento necesario e indispensable en el funcionamiento de su establecimiento.

Otro de los objetivos sectoriales está referido a la promoción de estudios y programas para la erradicación de plagas que afectan la colocación de nuestros productos en el mercado internacional. Este aspecto está encarado con una doble vertiente: tanto en lo que tiene que ver con la sanidad animal como con la sanidad vegetal.

En lo que tiene que ver con la sanidad animal está en consideración por el Banco Interamericano de Desarrollo un proyecto de crédito. En el mismo se incluye la Lucha contra la Fiebre Aftosa y otras enfermedades. A través del Centro Panamericano de Lucha contra la Fiebre Aftosa y los Acuerdos Regionales con Argentina y con Brasil, se prevé un combate en forma común de esta enfermedad, lo cual permitirá un proceso paulatino de erradicación de la enfermedad, lo cual mejorará las condiciones de acceso de nuestras carnes en el mercado internacional.

Una acción similar en el ámbito de la región tiene que ver Sanidad Vegetal. Algunas plagas tienen enorme repercusión en las posibilidades de colocación de productos en el mercado internacional. En este momento está aprobado un programa común con la Argentina en cuanto a la lucha contra la mosca de la fruta, que es una de las limitantes de las exportaciones de frutas de nuestro país.

Lo mismo sucede en la lucha contra las aves plagas que afectan sustancialmente esta zona del litoral agrícola del país y la lucha contra el cancro cítrico que constituye una de las amenazas de mayor riesgo para el desarrollo de la citricultura nacional.

En estos tres campos se está programando una actividad conjunta con la Argentina, a los efectos de una lucha en común y de un programa que posibilite en primer lugar un análisis y un diagnóstico profundo de cada una de estas enfermedades y en función de eso definir los requerimientos financieros para un control efectivo de esas plagas.

El sexto aspecto vinculado a los objetivos sectoriales no será considerado en este caso porque está referido al desarrollo pesquero que no es objeto de nuestra reunión pero sí de las actividades generales del MGAP.

Estos seis aspectos, incluyendo la pesca, son los lineamientos básicos que están considerados para el período 87/88 en cuanto a las políticas sectoriales.

En función de los lineamientos reseñados se han planteado un conjunto de estrategias, la mayoría de las cuales han sido instrumentadas, y considero son de importancia y de singular trascendencia para tener en cuenta en los proyectos a nivel departamental, regional o zonal.

En ese aspecto se han formulado un conjunto de proyectos que se han ido procesando dentro de las líneas de financiamiento externo con organismos internacionales. El primero es el Crédito Global Agrícola, aprobado por el BID en marzo de 1987 y que responde a la atención del desarrollo del sector agrícola en todo lo que tiene que ver con crédito a los productores para equipos y maquinaria. Además cuenta con una componente de 7 millones de U\$S, destinados al Plan Nacional de Silos, con el objetivo de desarrollar o ampliar plantas de silos ya existentes o la instalación de nuevas plantas. En ese aspecto este programa atenderá las necesidades de almacenaje dentro del desenvolvimiento que ha tenido el sector agrícola en los últimos años y particularmente el desarrollo de nuevas zonas agrícolas no tradicionales del país, particularmente la expansión del cultivo de soja en la región del este y nordeste del país. También se ha proyectado la instalación de nuevas plantas en algunas zonas agrícolas del litoral sur y la ampliación de plantas de silos en los deptos. de Soriano y de Salto.

Otro de los proyectos mencionados, se refiere al desarrollo de la infraestructura de la zona arrocerá del este del país. Se contemplan los requerimientos de electrificación rural e infraestructura de vías de comunicación en los departamentos de la cuenca arrocerá tradicional del país. Se ha procurado a través de una unidad ejecutora integrada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, UTE, las Intendencias Municipales, y la División de Desarrollo la OFF, en la ejecución de las obras de infraestructura referidas a la Cuenca Arrocerá de nuestro país y particularmente en todo lo que tiene que ver con el mejoramiento a través de la electrificación rural de los sistemas de bombeo en toda la cuenca arrocerá tradicional .

El tercer proyecto en ejecución, está referido al desarrollo de la cuenca lechera tradicional. Este programa también prevé el desarrollo de la electrificación rural, de la caminería y de las comunicaciones rurales, para facilitar y posibilitar el desenvolvimiento del establecimiento lechero, procurando mejores vías de acceso, la introducción de la electricidad en el funcionamiento del propio establecimiento, y particularmente el mejoramiento en las condiciones de producción y la calidad de vida del productor rural.

Otros dos proyectos vinculados al sector agropecuario están referidos a los aspectos de sanidad animal, y a generación y transferencia de tecnología. Este último está vinculado al desenvolvimiento del CIAAB dentro de la futura estructura del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. El proyecto constituye un soporte al desenvolvimiento de las inversiones en investigación agrícola y constituirá un elemento fundamental para la inversión y la modernización en el área de generación y transferencia de tecnología.

Por último, está en proceso de elaboración el 7o. Proyecto de Desarrollo con el Banco Mundial, en el cual a las líneas tradicionales de desarrollo ganadero y agrícola-ganadero, se agregan nuevos componentes como el desarrollo forestal. El programa prevé el fortalecimiento del sistema de crédito para forestación, pero además un conjunto de inversiones vinculadas a las actividades de infraestructura en el ámbito de los organismos vinculados al transporte y a la exportación de productos forestales.

Este esquema también está asociado en los mecanismos de instrumentación, con los recursos adecuados para todo lo que tiene que ver con la difusión y la extensión forestal.

El último aspecto vinculado al sector agropecuario y encarado dentro del ámbito del 7o. Proyecto de Desarrollo del Banco Mundial está referido a poder involucrar un conjunto de actividades que abarcan los rubros granjeros, los rubros hortícolas, frutícolas y citricolas.

En ese aspecto se está proyectando un esquema de apoyo a la actividad agrícola y agroindustrial, tanto a nivel del desarrollo de las empresas de transformación, como del desarrollo de agroindustrias, en base asociativa o cooperativa por parte de productores. El esquema en ese

aspecto es lograr una base de integración en la cual con el apoyo desde el arranque en materia de investigación, de adaptación y adecuación de variedades por un lado los requerimientos del mercado internacional por otro lado y las potencialidades de nuestros Centros de Investigación, permitan ir desarrollando actividades específicas en cuanto al apoyo al productor granjero, en el esquema de desarrollo agroexportador.

En forma complementaria a la exportación en el sector granjero se prevé inversiones en cuanto a instalaciones de almacenaje y de frío en el puerto de Montevideo y sus proximidades y en el Aeropuerto de Carrasco de tal manera que se posibilite de ese modo, canales adecuados en cuanto a la conservación y a la preparación de los productos para la exportación.

Deseábamos esbozar un panorama de los lineamientos de la política agropecuaria más allá de lo que Uds. ya disponen en el documento, planteado dentro de perspectivas. El ámbito departamental o el ámbito zonal. Es evidente que hay todo un proceso que este Seminario inicia, y que se va a continuar, con un esfuerzo conjunto del MGAF, de la OPF, de la cooperación técnica del IICA, pero por sobre todo de la participación de las Intendencias y de sus técnicos, de los técnicos del Ministerio en cada uno de los departamentos y también de las cooperativas y Sociedades de Productores.

Desde ese punto de vista sabemos que queda por delante un gran esfuerzo: por un lado están estos aspectos inherentes a lo que pueda ser la implementación de programas que puedan obtener recursos de todos estos mecanismo de financiamiento externo que el país está procurando a través de los organismo financieros internacionales, pero también hay un conjunto de iniciativas y de posibilidades que pueden viabilizarse a través de los servicios ya existentes, particularmente del Fondo Nacional de Preinversión de la OPF, y que puedan ser referidos a financiamiento por parte de recursos del propio BROU o de financiamientos de cooperaciones económicas bilaterales que también el país dispone y que en muchos casos lamentablemente, no existen los instrumentos o no existen los proyectos para que eso pueda ser canalizado.

En ese sentido yo creo que es muy importante que tomemos conciencia de que muchas de las posibilidades que aparecen o que surgen, no pueden ser materializadas porque no están

prontos los proyectos o no existen los proyectos debidamente evaluados o están meramente a nivel de ideas y las posibilidades de cooperación económica que aparecen en estos campos nos plantean proyectos concretos.

Desde ese punto de vista, hay un ejercicio muy importante y muy significativo para poder ser realizado a partir de este Seminario y creo que una vez formulados un conjunto de proyectos, es mucho más fácil la canalización de recursos si esos proyectos ya están estudiados, están analizados y evaluados, de tal manera que pueda ser factible llevar adelante.

Aguardamos que este Seminario permita avanzar en ese camino y obtener provechosos resultados en el ámbito departamental y nacional.



## **ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL DEL PAIS**

Julio De Brum(\*)

Primero que nada deseo agradecer personalmente y también en nombre de la Oficina el honor de participar junto a Uds. en este Seminario.

¿Qué elementos componen, o definen, o caracterizan un plan de acción gubernamental?

Podemos resumirlo que ellos son los aspectos institucionales que comprende el plan, los agentes que se prevé que en él intervengan o que tengan una participación en su desarrollo y la concepción que tiene la planificación dentro de ese contexto. Evidentemente van a ser distintos las instituciones, el papel que juegan los distintos agentes y el concepto mismo de la planificación sea que estemos trabajando en una economía capitalista o en una economía socialista.

El plan de acción en concreto que lleva adelante el Gobierno prevé como aspectos institucionales la utilización del mercado como instrumento de asignación de recursos, con intervenciones mínimas en algunos precios, una intervención directa y en algunos casos complementaria en lo que tiene que ver con las políticas sociales y la apertura amplia en términos financieros y progresiva o gradual, en términos comerciales.

Se considera como agente dinamizador del proceso al sector privado, mientras que el Estado cumple un papel esencialmente de promotor y orientador del proceso de desarrollo.

En ese marco de acción la planificación se concibe como un instrumento para dotar al sector privado de un marco de acción que de alguna manera le permita realizar sus proyecciones.

O sea, el plan pauta las reglas de juego y establece el marco de funcionamiento de la economía.

---

(\*) Economista, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

En base a los propósitos que establece el plan se elaboran una serie de metas a cumplir en determinado período, donde se establecen las metas macroeconómicas del programa de gobierno para el trienio 1987/89. Estas metas tienen como propósito principal desde el punto de vista macroeconómico el crecimiento del producto y la reducción de la inflación.

Lo que se trata es, por un lado, mantener un proceso de crecimiento y por otro, sostener los equilibrios macroeconómicos básicos de la economía, tanto sea desde el punto de vista fiscal como desde el punto de vista externo. Sobre todo teniendo en cuenta la restricción impuesta por el endeudamiento externo y los servicios de deuda externa.

La estrategia para alcanzar estas metas es la de un crecimiento basado en las exportaciones. Los instrumentos que se utilizan para ello son varios. Por el lado de precios, se trata de utilizar un tipo de cambio que asegure la competitividad de las exportaciones, se busca racionalizar la protección de modo que ésta no constituya un obstáculo indirecto a las exportaciones, se trata de proveer a todas las industrias exportadoras de sus insumos a precios internacionales de modo de que no pierdan competitividad se procura de que la política tributaria no sea desalentadora del proceso de exportación, y se trata de acompañar la operación de exportación con un financiamiento adecuado.

Esos puntos los vamos a ver después cuando veamos específicamente la política comercial.

Entonces, tenemos un plan definido con estos elementos: el marco institucional en el que funciona, el papel que juegan los distintos agentes que en él participan, cómo se concibe la planificación, la proposición de determinadas metas y una estrategia para llegar a ellas. Esta estrategia global se complementa con estrategias sectoriales, entonces hablamos de política agropecuaria, de política industrial, de política comercial, de política de turismo, de política de transporte, de política de infraestructura, de políticas referentes al mercado de capitales y del sistema financiero de políticas sociales, y en lo que la planificación se vuelve preceptiva para el propio Estado, la política fiscal.

Vamos a ir viendo los distintos elementos que pautan todos estos campos de política sectorial.

La política agropecuaria tiene como objetivo principal que el sector agropecuario sirva como sustento a la política exportadora. Ese sustento lo hace, por un lado, en la exportación directa de productos agropecuarios que de alguna manera constituyen la base de nuestra producción y por otro lado, como proveedora de insumos del sector industrial. Entonces, la agropecuaria juega un doble papel en este proceso de promoción o incentivo de las exportaciones.

Para ello se procura un desarrollo agrícola que está pautado por tres elementos: mejoras en la producción, instrumentos tributarios a utilizar en el agro y políticas de desarrollo territorial.

La mejora en la producción comprende el avance tecnológico, a fin de reducir el rezago tecnológico que sufre todo el sector agropecuario. Se trata además de promover la integración entre agro e industria y para de esa manera buscar la mayor eficiencia en la producción volviéndola más competitiva en términos internacionales. Se trata de promover mecanismos y sistemas de producción que mejoren la utilización y conservación del suelo, se procura expandir los servicios de investigación a través de las distintas Estaciones Experimentales. Desde el punto de vista sanitario se establecen políticas o instrumentos a fin de difundir el control de la aftosa y de distintas plagas. Se trata de dotar de mayor capacidad de silos y promover los distintos sistemas de comercialización sobre todo a través de Cooperativas. Desde el punto de vista de obras de infraestructura se procura difundir la electrificación rural y la construcción de caminos de penetración para la producción. Y se establecen políticas sectoriales, por ejemplo en el ámbito de productos lácteos y forestales.

Como instrumentos tributarios se pretende utilizar fundamentalmente el Impuesto al Patrimonio y a la Renta Agropecuaria y utilizar en el menor grado posible las detracciones a las exportaciones y los impuestos a los insumos agropecuarios. Se trata de gravar la renta y no de alguna manera trasladar impuestos de otros sectores o reducir la competitividad del sector obligándolo a transferir impuestos al exterior.

Se procura complementar distintas políticas de desarrollo territorial basados en la diversidad de cultivos (tenemos ahí los ejemplos de los productos cítricos, Salto y Paysandú, la cuenca arroceras de la Laguna Merín, la cuenca Lechera departamento de Colonia, San José, Canelones y Flores y la producción de vegetales y frutas, principalmente en el vértice Noroeste y la zona del Noroeste de Canelones).

Estos son distintos ejemplos de políticas agropecuarias específicas hacia distintos sectores.

Con respecto a la política industrial ella tiene como marco general el hecho de que se le procura dotar de un marco macroeconómico estable al funcionamiento de la industria. Pero además de ello se establecen distintas políticas específicas. En primer lugar tenemos la política con respecto al endeudamiento interno que consiste primero en una reestructuración del endeudamiento, el saneamiento de la banca privada con respecto a los créditos morosos y procurar dotar de una legislación apropiada para la agilitación de los mismos. Es sabido, en general, que el problema del endeudamiento causa un problema de quién es en definitiva el propietario de los activos. Esa indeterminación en los derechos de propiedad lógicamente obstaculiza el proceso de desarrollo de la inversión y de crecimiento económico. Entonces, las políticas con respecto al endeudamiento interno procuran en definitiva definir cuáles son los derechos de propiedad sobre los distintos activos.

Se procura también desde el punto de vista industrial la promoción de nuevas inversiones, pretendiendo desarrollar el avance tecnológico. Los instrumentos fiscales que para ello se utilizan son la exoneración del impuesto al patrimonio sobre las nuevas inversiones (por ejemplo las declaradas de interés nacional) distintas exoneraciones sobre el impuesto a la renta (Uds. habrán oído hablar de instrumentos tales como la canalización del ahorro, o la autocanalización del ahorro que permite la deducción de las nuevas inversiones de la renta del ejercicio) sistemas de amortización acelerada de activos fijos que constituyen un crédito fiscal a la inversión y distintos instrumentos de protección a la inversión extranjera y de coordinación entre la inversión extranjera y la inversión nacional para proyectos de gran envergadura.

Otro elemento también de política industrial y relacionado además con la promoción de las exportaciones lo constituye el financiamiento de las exportaciones. Se procura extender los plazos actuales llegando por lo menos a diez meses.

También desde el punto de vista de la competitividad de la industria frente al exterior se procura racionalizar los niveles arancelarios y aplicar los precios de referencia y los precios mínimos de exportación en su verdadera finalidad. Por ej., el caso de los precios de referencia,

generalmente se establece un precio fijado administrativamente el cual debería ser el precio internacional del producto. Esto se utiliza fundamentalmente para evitar el dumping con la competencia desleal de productos extranjeros. Pero lo que ha ocurrido muchas veces es que el precio de referencia no se utiliza para este propósito que es el de evitar la competencia desleal, sino como un instrumento de protección. Lo que se procura es devolverle al precio de referencia su propósito original que es el de justamente, evitar la competencia desleal, de modo de evitar una protección escondida a través del uso de los precios de referencia.

Un tema del que Uds. habrán oído hablar es el del desarrollo de las zonas francas industriales, como forma de buscar el desarrollo de la producción en condiciones de competencia internacional, con insumos a precios internacionales y producción también a precios internacionales.

Ese es el marco de funcionamiento de la política industrial.

La política comercial juega como respaldo tanto de la política agropecuaria y la política industrial. Entonces, los elementos que componen la política comercial son: buscar un manejo del tipo de cambio que asegure la competitividad de los productos nacionales frente a productos extranjeros; racionalizar el grado de protección interna, la protección efectiva, o sea tratar de que la protección otorgada al producto final no se vea desvirtuada en la práctica por una protección aún mayor aplicada sobre un insumo de esa producción, que en definitiva lo que hace es desproteger al producto final, y el manejo de distintos instrumentos de promoción: ellos pueden ser el crédito y prefinanciación de las exportaciones, la utilización del seguro de crédito a la exportación, procurar que determinadas industrias consideradas de interés obtengan sus insumos y sus bienes de capital a precios internacionales sin aranceles. Los mecanismos tributarios que podrían utilizarse en ese sentido son la devolución de impuestos indirectos y el mecanismo que hoy hablamos de amortización acelerada y además toda una actividad de negociación, de convenios bilaterales y multilaterales y de obtención de contratos de exportaciones a largo plazo que den una mayor estabilidad, que permitan una mayor planificación de las ventas al exterior y ayuden de alguna manera al proceso de inversión asociado a ella.

Un sector al que también se le ha dado énfasis en este plan es el sector turismo. La política de turismo comprende, en primer lugar, la determinación de cuáles son las zonas turísticas a promover, un segundo punto es el desarrollo hotelero que comprende tanto inversiones en hotelería, como la desgravación a las importaciones para inversión en hotelería, la integración con capitales externos en el proceso de construcciones de hoteles de primera categoría y la capacitación de personal hotelero, tanto sea en materia de servicios, gastronomía, etc.

Otro aspecto de la política de turismo es el de la coordinación entre el sector público y privado tanto sea en lo que se refiere a campaña publicitaria, mantenimiento de las condiciones pactadas a fin de sostener los distintos mercados turísticos obtenidos y tratar de extender en el tiempo y en el espacio la zona turística del país que hoy sabemos que es concentrada en una determinada zona y en una determinada época.

Siguiendo con las políticas sectoriales entramos ahora en las que tienen que ver con la infraestructura. En primer lugar veremos la política de transporte y luego la política de desarrollo de la infraestructura en sí.

La política de transporte tiene como objetivo mejorar la eficiencia de los servicios. Esta es de alguna manera la meta, el norte, de la política de transporte. Los medios utilizados para ello son: la mejora de la infraestructura del transporte, a través de una adecuada selección de las inversiones dedicadas a ello, mejora en las operaciones de transporte y dar a este mercado, una mayor competencia, tanto sea entre modos de transporte como entre las empresas públicas y privadas que en él participan.

En lo que a el mismo Estado respecta en el sector transporte, se propone reestructurar las empresas estatales intervinientes, sea AFE, sea Administración Nacional de Puertos, y desde el punto de vista de las obras de vialidad apoyar a las intendencias en lo que se refiere a la vialidad urbana y la interconexión con la red nacional y continuar con un programa de mejoramiento y rehabilitación de la red nacional de transporte.

Concomitantemente con ello, en lo que se refiere a las obras de infraestructura estas comprenden el apoyo de la

producción a través de dotarla de los servicios esenciales necesarios, de los medios de transporte o de las posibilidades de transporte necesarios.

Los servicios esenciales para la producción que los vamos a ver después en el programa de inversión pública, comprende la expansión de las líneas de transmisión y distribución de electricidad, la modernización de la refinería de petróleo, y el mejoramiento del servicio de agua potable. Estos tres elementos procuran mejorar la calidad de insumos, justamente tanto energía, como combustible y el agua, insumos esenciales en la producción. Entre otros servicios esenciales tenemos la expansión de la red digital de teléfonos y el aumento del número de abonados, y desde el punto de vista de medios de transporte la construcción de carreteras troncales y caminos de acceso para la producción y la racionalización de los servicios ferroviarios.

Como apoyo a todo el sistema productivo, tenemos lo que tiene que ver con el mercado de capitales y el sistema financiero. Se concibe tanto al mercado de capitales en general como al sistema financiero en particular como un instrumento de apoyo a la producción en lo que tiene que ver con la canalización del crédito.

El objetivo con respecto al mercado de capitales y el sistema financiero es su perfeccionamiento y fortalecimiento. Los instrumentos utilizados para ello son la tasa de interés, procurando que de alguna manera refleje realmente el costo del crédito a fin de asignarlo en la forma más eficiente posible a las actividades más productivas, y se tiene como principio el de la apertura financiera a fin que de alguna manera se asegure la percepción de capitales del exterior.

En lo que tiene que ver también con el perfeccionamiento y fortalecimiento del mercado de capitales, se han enviado algunas leyes al Parlamento y otras están en proceso de elaboración, que tienen que ver con el lising, el desarrollo de la banca de inversión, leyes de sociedades anónimas que de alguna manera traten de que ellas puedan acceder con mayor facilidad al mercado de crédito, protección de accionistas minoritarios, etc.; ley de quiebras a fin de asegurar el cobro de los créditos y dar mayor seguridad al cobro y al proceso de los créditos y una ley, que es la 15.786 ya aprobada, sobre la renegociación del endeudamiento interno.

Hasta aquí, de alguna manera, se trata de políticas que tienen que ver con el sector privado. El papel que juega el Estado en todas ellas es fundamentalmente de orientador y promotor. Como Uds. habrán percibido los principales instrumentos utilizados son la exoneración fiscal, o sea el manejo de instrumentos tributarios, y el otorgamiento de créditos.

En lo que tiene que ver con otras políticas como son las políticas sociales y la política fiscal, el Estado, en las políticas sociales, tiene un papel sumamente activo y en la política fiscal por definición, es él quien tiene que cumplirla. Aquí, la planificación se vuelve preceptiva y también aumenta el número de instrumentos a utilizar.

En la política social encontramos la política de seguridad social, la política de salud, la política de ciencia y tecnología y las políticas de vivienda.

En lo que respecta a la seguridad social está detrás de ella toda una reforma del sistema de seguridad social, que de alguna manera procura por un lado asegurar su financiamiento, corregir su situación deficitaria actual y tratar de llegar en lo posible, a una remuneración adecuada, a un nivel de prestaciones adecuado.

Para ello las distintas reformas abarcan desde el sistema de prestaciones, o sea se procura unificarlo, eliminar determinados privilegios en función de la actividad desarrollada por quien recibe la prestación, establecimiento de topes a las jubilaciones y aumento de la edad de retiro. Todos estos elementos que por un lado tratan de mejorar el nivel de remuneraciones y además tratar de mejorar la situación financiera del sistema de seguridad social.

También lo que tiene que ver con la recaudación de los distintos organismos de la seguridad social, se busca buscar los instrumentos o los medios adecuados para reducir la evasión (en estos momentos se estima que la evasión alcanza aproximadamente al 40% de los ingresos de la seguridad social). Se procura también reformar el sistema de los aportes rurales; también de alguna manera corregir el mecanismo de reajuste de las pasividades y establecer distintos sistemas de seguros convencionales y fondos complementarios a los reajustes.

En lo que tiene que ver con las políticas de salud, tenemos aquí dos elementos principales. Por un lado la revisión del papel del MSP: se tratará de que este cumpla un papel fundamentalmente de coordinación, orientación y control de las políticas de salud, quitándole todas las actividades asistenciales, las que quedarían reunidas en el Sistema Estatal de Salud. Este Sistema Estatal de Salud podemos separarlo básicamente en dos niveles: el nivel de atención primaria, a través de médicos de familia coordinados por el MSP y el nivel de atención superior que puede ser de alguna manera brindado por servicios propios del sistema o privados que cumplan los requisitos adecuados. Todo esto se complementa con un aumento de recursos presupuestales a la Salud Pública, en su momento también, se complementó con la corrección de las tarifas aplicadas por las Mutualistas a fin de facilitar su financiamiento con el otorgamiento de crédito para equipamiento hospitalario. Se obtuvo y se está también negociando créditos con distintos organismos internacionales para la construcción de hospitales y para la dotación de equipamiento a distintas unidades de Salud Pública. Un aspecto bastante particular de cómo se administra la salud es el de la separación entre el uso y el control de costos del sistema. Se trata de que los usuarios del sistema tengan también interés directo en el control de su costo. O sea el sistema de salud en general se caracteriza porque por un lado tenemos separada la función de usuario de la función de administrador de costos, o la función de gasto que el sistema de salud implica. Todo eso hace que de alguna manera la demanda de salud se haga sin tener en cuenta la asignación de recursos al sistema de salud. Se procura que ambas funciones estén relacionadas, o de que el propio usuario tenga también interés en el costo del sistema, a fin de que este alcance una asignación de recursos más racional.

Luego tenemos las políticas sobre ciencia y tecnología. Aquí lo que se ha tratado de hacer es organizar seminarios a fin de poder hacer un inventario de las políticas que se pueden aplicar en tal sentido y lo que se ha tratado es que en todos los programas de cooperación técnica tanto sean globales con Naciones Unidas o con la OEA, o bilaterales, se le dé especial énfasis al componente de ciencia y tecnología de sus programas.

Se desarrolló también el Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas, el PEDECIBA, que procura incentivar la inversión de recursos en áreas como matemáticas, física,

química, biología e informática. Se gestiona un préstamo internacional para el Instituto de Tecnología Agropecuaria, y por último se procura también desarrollar la biotecnología y su aplicación en las distintas actividades agropecuarias.

Por último, en lo que se refiere a la política de viviendas, el Plan Quinquenal de Viviendas prevé la construcción, con financiamiento del Banco Hipotecario, de 65.300 viviendas, y con fondos privados de más de 100.000. Para el trienio 87/89 se prevé una construcción más de 40.000 de viviendas financiadas por el Banco Hipotecario..

En lo que se refiere a los sectores de menores recursos se procura coordinar la acción de los sectores públicos de la construcción con las Intendencias Municipales en lo que se refiere a la edificación urbana. En lo que respecta a la edificación rural se busca coordinar esos sistemas públicos de construcción con el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR).

Luego, podemos hablar de lo que tiene que ver con la política fiscal. El objetivo de la política fiscal es principalmente la reducción del déficit del sector público. Entonces, en materia de ingresos, tenemos distintas reformas tributarias, las cuales podemos señalar algunas: volver a utilizar el Impto. a las Ventas Agropecuarias, como anticipo del Impto. a la Renta Agropecuaria; la extensión del IVA a las actividades agropecuarias; la ampliación del impto. a la renta de industria y comercio a actividades comerciales y de servicios; la revisión del sistema de aporte rurales que habíamos mencionado; la reducción de las tasas de Impto. al Patrimonio y la reducción de los aranceles y detracciones.

Estas reformas en los niveles de impuestos se complementan con reformas de la administración tributaria, en lo que tiene que ver con el mejoramiento de los controles y las fiscalizaciones llevadas a cabo por los organismos recaudadores, y la simplificación de los trámites impositivos.

En lo que tiene que ver con la política de gastos se establece como metas la reforma administrativa y la reducción del tamaño del sector público, de modo de que concomitantemente con esa reducción del sector público, se logre una mayor eficiencia en la prestación de los servicios.

En lo que se refiere con las empresas públicas, se prevén ajustes periódicos de tarifas, para mantener su equilibrio financiero y económico y la obtención de los fondos necesarios para las políticas de inversiones de esos entes estatales. Asimismo, se busca mejorar la eficiencia operativa de las empresas, caso particular OSE y AFE, y la reestructuración de FLUNA.

Un aspecto importante de la política fiscal es el Programa de Inversión Pública.

La Inversión Pública cumple desde el punto de vista económico principalmente dos papeles: por un lado es un componente de la demanda y en tal sentido importa en lo que tiene que ver con el ciclo económico y la política de corto plazo. Pero a su vez también la inversión es de alguna manera lo que liga iustamente esas fluctuaciones de corto plazo con la trayectoria del crecimiento de la economía. Es el puente entre el corto y el largo plazo. Y en ese sentido no sólo importa la inversión como cantidad sino como calidad y como oportunidad.

Entonces en lo que tiene que ver con el papel que el Estado juega en la inversión fundamentalmente preceptivo en el caso de la inversión pública, desde el punto de vista institucional lo que se propone es mejorar toda la actividad de desarrollo de la inversión, desde sus comienzos, es decir, desde la tarea de nacimiento de la idea de inversión hasta sus actividades de seguimiento.

En ese sentido, se le ha encomendado un papel de organización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que se procura complementar con el establecimiento de oficinas y de unidades de programación de inversiones a nivel de organismos y a nivel de intendencias.

Prácticamente un 60% de las inversiones públicas se dan en lo que tiene que ver con las inversiones en transporte, en energía y en telecomunicaciones. Esto está justamente vinculado a lo que hablábamos recién de desarrollo de la infraestructura como apoyo a los sectores productivos.

Podemos mencionar algunos proyectos más importantes: los proyectos que tienen que ver con la parte de transporte comprenden el mejoramiento y rehabilitación de la red

nacional de transporte. Allí tenemos los proyectos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas llevados adelante por la Dirección de Vialidad, en lo que tiene que ver con la Red Nacional de Transporte. El apoyo de la construcción de caminos de penetración hacia la producción de la cuenca lechera y arrocerá, y la colaboración del Gobierno Central con las Intendencias, en lo que tiene que ver con la vialidad urbana y la interconexión con la red nacional.

En lo que tiene que ver con el mejoramiento de la infraestructura portuaria, en lo que respecta a la Administración Nacional de Puertos, se han contratado una consultoría y se está trabajando en la elaboración de un plan maestro director de inversiones del Puerto de Montevideo. Hasta tanto ese plan director no esté concluido lo único que se ha previsto en el Plan, es el monto de inversiones necesarias para mantener al Puerto en un funcionamiento relativamente adecuado, y luego contando con ese plan, se encarará una política de inversiones más agresiva en lo que tiene que ver con el puerto de Montevideo.

Complementariamente a ello, y a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Dirección de Hidrografía), se prevé la realización de distintas inversiones para el mejoramiento de puertos turísticos y puertos comerciales de alternativa al puerto de Montevideo.

En lo que tiene que ver con AFE se ha encarado una reestructura de servicios, en la cual se propone limitar el organismo a algunas actividades donde sea más rentable su actividad y se lo apoya con un conjunto de inversiones cuyo monto se detalla en el cuadro.

En lo que tiene que ver con la infraestructura aérea, por un lado se busca la obtención de un socio comercial para PLUNA que de alguna manera lo dote de tecnología y de mercados. Desde el punto de vista de inversiones se establece un total de U\$S 23 millones de dólares a fin de mantener un funcionamiento adecuado del organismo.

Por otra parte con el Ministerio de Defensa Nacional y en particular con la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica, se está elaborando un inventario de las actividades en materia de infraestructura aeronáutica. Mientras ese inventario no esté concluido se ha previsto un monto de inversiones mínimo para mantener en funcionamiento la infraestructura aeronáutica.

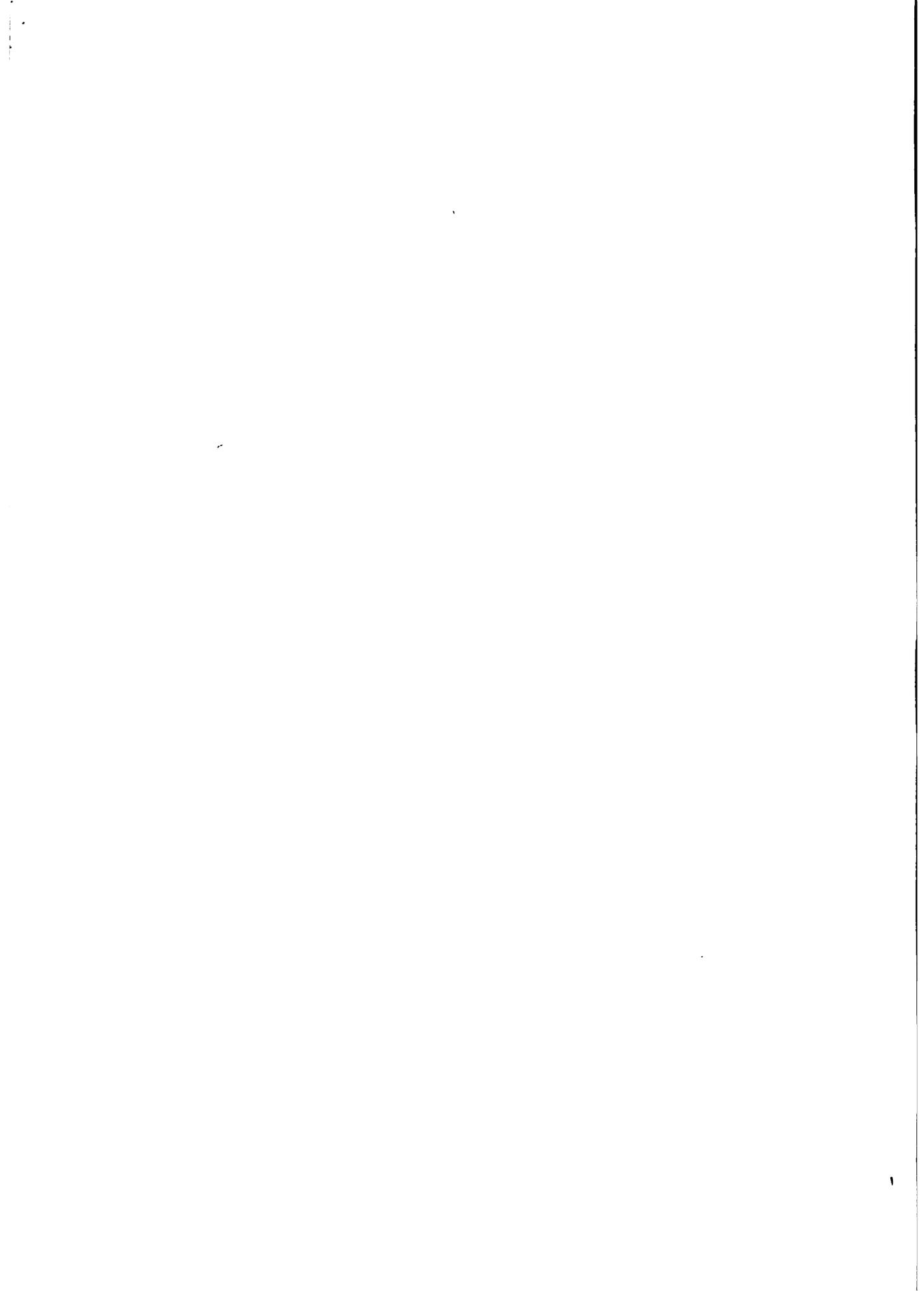
En lo que tiene que ver con los proyectos relacionados con la energía, lo que en el Cuadro aparece como ANCAP comprende las inversiones en las refinerías de petróleo que procuran dotar de una mayor eficiencia la producción de petróleo de ANCAP y sobre todo poder flexibilizar la producción de combustible del Ente, adecuándolo a la estructura de la demanda.

En lo que tiene que ver con las inversiones de UTE, está allí lo que hablábamos de desarrollar la electrificación y los proyectos de alumbrado.

Y finalmente las inversiones de telecomunicaciones comprenden el desarrollo de la red digital y el aumento de número de abonados del Ente.

Prácticamente esas son las inversiones más importantes, o por lo menos la mayor parte del Programa de Inversión.

Creo que esto sería suficiente para dar los lineamientos generales del Plan de Gobierno.



## ALGUNOS ELEMENTOS SOBRE DESARROLLO RURAL

Juan L. Marambio(\*)

### A. Conceptualizaciones Generales

#### 1. El desarrollo económico

##### 1.1 Por qué preocuparse del desarrollo

Muchos de los presentes se deben estar preguntando porqué preocuparse del desarrollo y en especial del desarrollo rural. La respuesta a esta pregunta puede ser muy compleja, pero entre todos trataremos de hacer un esfuerzo por simplificarla.

Habría que partir señalando que hay gente para la cual su necesidad es evidente. Pero para otras, no tanto hay que crear conciencia de ella. Incluso algunos economistas han llegado a decir que con el desarrollo económico ocurre algo parecido como con la energía atómica, en que sólo unos pocos saben las consecuencias de su descubrimiento y lo que hoy día se está haciendo con ella.

En igual forma sucede con el desarrollo de un país. No son tantas las personas que se dan cuenta clara de la forma cómo afecta su vida el hecho de que la economía de su país, está creciendo o estancada. Lo que sí se dan cuenta en forma clara y evidente es "la brecha que hay entre sus aspiraciones económico-sociales y la capacidad del país para satisfacerlas". Si miramos hoy día nuestros países podremos visualizar que en la gran mayoría de ellos es la magnitud de esta brecha la que perturba la convivencia de los distintos grupos sociales. Para ello no hay que ir muy lejos, miremos nuestra América.

De aquí entonces que nuestra preocupación por el desarrollo se justifique por la necesidad de conseguir que la convivencia entre los distintos grupos sociales transcurra dentro de las normas políticas que den el máximo de posibilidades para que cada miembro del grupo social consiga una vida digna, y de esta manera haya una disminución de la brecha a que hemos hecho referencia.

---

(\*) Ingeniero Agrónomo. Especialista en Desarrollo Rural  
IICA-Uruguay

## 1.2 Concepto sobre la naturaleza del desarrollo

Hoy día, hay tantas definiciones sobre el concepto de desarrollo como escuelas de pensamiento. La más común ha sido aquella que señala que "es el incremento secular del ingreso, renta o producto por habitante de un país o región" Este concepto es el que ha llevado a hablar de países desarrollados, poco desarrollados o sub-desarrollados, según sea su ingreso por habitante, alto o bajo.

Si bien es cierto que lo anterior, es uno de los conceptos más usados, debemos tener en cuenta que ello nos podría conducir a errores ya que a este deberíamos agregar otros elementos, como por ejemplo, la forma en que usa el país su capacidad potencial, lo que llevaría a comparar la capacidad de producción actual con su capacidad potencial estimada. así se tendría entonces, que el país es desarrollado si su capacidad de producción por habitante crece, que no es igual que decir que el ingreso por persona crece.

Sin embargo, deberemos reconocer que esta conceptualización es poco práctica, ya que es muy difícil medir la capacidad potencial de producción y también resulta difícil medir la capacidad instalada. De ahí, que conscientemente de la limitación, aun se trabaje con la definición que identifica el desarrollo con el crecimiento del producto por habitante.

De acuerdo a lo visto, el desarrollo agrícola sería conceptualizado como el crecimiento del producto agrícola por habitante rural.

## 2. Problemática de la conceptualización anterior

La conceptualización anterior contiene elementos muy controvertidos en los últimos años, tanto por razones de orden científico como por los contenidos que se originan en los campos de la ética y de la ideología, como expresión de los intereses de los distintos grupos sociales.

El debate anterior del desarrollo en general, ha versado sobre la orientación que se desea imprimir a los procesos de desarrollo, mediante acciones planificadas y realizadas con ese fin.

Todo hace pensar hoy día que desde hace algunos años se va llegando a un consenso en el sentido que el concepto que se barajó por muchos años, al definir el crecimiento económico como sinónimo del desarrollo, es incompleta. Poco a poco, ha ido ganando terreno la idea de incorporar a este concepto un nuevo contenido: "la necesidad de alcanzar niveles aceptables en la distribución del ingreso". También se ha ido planteando, aunque sin lograr al consenso anterior, la necesidad de lograr la participación de los diferentes estratos de la población en los procesos que la afectan.

Los organismos internacionales (Naciones Unidas y el Sistema Interamericano) han señalado que "Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción", sino que es un concepto amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos entre la población y una amplia participación de todos los grupos sociales en las instituciones sociales y políticas.

Lo anterior lleva a pensar que el desarrollo en América Latina deberá ser abordado como un proceso de cambio estructural, lo que implica modificaciones tanto en la producción como en las instituciones y requiere la participación creadora de todos los miembros de la sociedad.

De ahí que el desarrollo lo debemos visualizar como un proceso, una secuencia de transformaciones y no un objetivo fijo para lograr. Algunas veces se le presenta como un objetivo que se desea alcanzar, cuando en realidad se trata de estimular, generar o fomentar un conjunto de acciones, a través del tiempo, cuyos contenidos esenciales están dados por la búsqueda de niveles crecientes en: los ingresos por habitantes; la distribución igualitaria de los mismos y la participación de todos los grupos sociales en las decisiones que los afectan.

## **B. El Desarrollo Rural**

Por muchos años el concepto de desarrollo rural estuvo asimilado al de desarrollo agrícola, sin visualizar que es un concepto mucho más amplio. En efecto, muchos responsables políticos y económicos lo consideraban como una fuente de

producción de materias primas para la exportación; una fuente de producción de materias primas para la agroindustria orientada fundamentalmente a satisfacer las necesidades de las clases altas y medias urbanas; una fuente de reserva de mano de obra para las necesidades de la industrialización y como un espacio subordinado que debía adaptarse a los cambios del espacio urbano y a las modificaciones de las demandas comerciales provenientes de las fluctuaciones de los mercados externos.

Solo marginalmente lo rural y lo agrícola fueron considerados por los responsables políticos y económicos de Latinoamérica, como un mercado dinámico para la industrialización interna.

Mientras el desarrollo rural o agrícola se le visualizaba de esta forma, se tenía al mismo tiempo una realidad rural que se ignoraba o que no se quería mirar; los pequeños agricultores a menudo seguían viviendo en condiciones de pobreza, con altos índices de desnutrición y analfabetismo, constituyendo en general grandes masas no incorporadas a la sociedad. Fueron estos hechos y otros los que obligaron a una revisión de la conceptualización anterior y a una gran discusión sobre la pobreza rural y la economía campesina, temas que por algún tiempo se sacaron de la discusión pero que hoy día comienzan de nuevo a constituirse en debates que se creían superados por la modernización que han sufrido los países.

#### 1. Concepto sobre desarrollo rural

El desarrollo rural en el IICA se le concibe de dos formas:

- a. **Como proceso.** Se ve como un proceso de transformaciones que tiene lugar en las áreas rurales y que forma parte de un proceso más amplio de cambios de desarrollo global, el cual involucra a todas las esferas de la vida nacional. Es un proceso autosostenido dirigido a lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, como consecuencia de una distribución más equitativa de los ingresos generados entre los habitantes y con una mayor participación de los habitantes rurales.

Este concepto está referido al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo y oportunidades de los habitantes de las áreas urbanas.

Este proceso si bien está estrechamente relacionado con el desarrollo urbano, tiene diferencias importantes que son:

- El papel clave, central, que ocupa la agricultura en el desarrollo rural. El potencial agropecuario determina en gran medida el grado de desarrollo rural posible.
- La gran dispersión poblacional y su baja densidad en comparación con las ciudades.

b. **Como estrategia.** Hablamos de Desarrollo Rural integrado, que conlleva una estrategia diseñada para beneficiar específicamente a grupos sociales con escasos recursos, principalmente a agricultores con un mínimo de recursos que les permitan participar más intensamente en la generación del producto agrícola y en los frutos del crecimiento económico.

El adjetivo "integrado" implica la intervención armónica y coordinada sobre todas las variables que influyen ó posibilitan el proceso dentro de una concepción espacial definida.

Por otra parte, este concepto de D.R.I. se ha ido enriqueciendo ya que a nivel del IICA este tipo de desarrollo es concebido como un proceso dinámico, pragmático y participativo.

- Es dinámico, en cuanto, para ser autosostenido, el proceso debe autoalimentarse y ajustarse a las condiciones cambiantes que él mismo va creando;
- Es pragmático, porque no parte de modelos ideales preconcebidos, sino que de las posibilidades reales que surgen de la utilización de una dotación específica de recursos que satisfacen, en forma creciente, las necesidades de quienes utilizan tales recursos;

- Es participativo, en la medida en que los propios beneficiarios del proceso son quienes lo producen y orientan mediante su trabajo y su capacidad de decisión.

## 2. Principales elementos de una estrategia de Desarrollo Rural

Cualquier estrategia que se adopte debe estar orientada a la eliminación de la pobreza rural o a mejorar la situación de los sectores de mas bajos ingresos, al desarrollo de la comunidad rural y a su inclusión activa en los procesos de desarrollo. Una estrategia significará políticas y programas especiales y diferenciados, al igual que la creación o adecuación de un marco institucional adecuado y servicios que permitan al sector rural, una justa participación, tanto en el proceso como en los beneficios del crecimiento económico.

La estrategia debería incluir:

- a. Definición de políticas nacionales que den alta prioridad al desarrollo del sector, especialmente para el pequeño productor. Ello implicará políticas discriminatorias diferenciadas, lo que puede significar:
  - Dar una alta prioridad a la seguridad alimentaria para el mercado interno
  - Reorientación en favor de la población rural de los sistemas de comercialización, que constituyen una fuente de explotación en la medida que se moderniza la agricultura
  - Empleo de tecnologías que hagan más racional el uso de los recursos, que aumenten la productividad y el número de empleos productivos
  - No favorecer el tipo de alimentación de fuerte valor agregado que tienden a imponer las multinacionales.
  - Inversión en infraestructura física y social
  - Prioridad de mercados para sus productos
  - Salarios y políticas laborales justas
- b. Descentralización de los organismos y mecanismos de consulta, toma de decisiones e implementación de proyectos entre las poblaciones rurales.

- c. Mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales y mejoramiento de los servicios sociales y administrativos en las propias áreas rurales que incite a los habitantes a no migrar a las ciudades.
- d. Estímulo a la producción y otras actividades económicas con una parte equitativa y acceso a los recursos, mercados y beneficios
- e. Fortalecimiento, ajuste y eficacia de la capacidad institucional tanto del sector público como privado, para apoyar el proceso de participación del agricultor y del Desarrollo Rural.
- f. Fortalecimiento de las instituciones, personal y servicios que apoyan la pequeña agricultura y el proceso de Desarrollo Rural como un todo
- g. Reorientación de la industria al servicio del desarrollo agrícola. El desarrollo agrícola ha que considerarlo también como un proceso industrial pero distinto al que se ha venido dando. Las industrias deben establecerse en las propias áreas rurales y este procesamiento debe ligarse también a la producción de bienes de consumo popular que son demandados por los sectores campesinos.
- h. Alta participación de la población, lo que a su vez, implica un alto grado de organización de la población.

### **C. Contexto global en que se ha dado el Desarrollo Rural**

En la década de los años 80. la agricultura latinoamericana y el Caribe vieron agravarse su situación, razón fundamental fue la marcada agudización de la crisis económico-financiera y el desequilibrio externo de las economías de la región.

Sin embargo, también habría que reconocer que el origen de dicha crisis es menos inmediato ya que hay elementos de largo plazo, ligados a los estilos de desarrollo que se seguirán en los países y que los ha hecho muy vulnerables a factores de orden externo y que sentaron las bases para su actual manifestación.

En efecto, el estilo de desarrollo que perduró le asignaba a la agricultura un papel de generador de excedentes transferibles a otros sectores, de tal forma que fue este impulso productor el que pasaría a constituir la base productiva agroexportadora tradicional.

Además se le veía como proveedora de alimentos y de fuerza de trabajo barato para impulsar la industrialización.

Para cumplir este papel subsidiario los gobiernos recurrieron a un conjunto de políticas, tales como : i) control de precios de los alimentos, para mantenerlos baratos y de esta forma tener un nivel de los salarios bajos; ii) control de la tasa de cambio para poder importar alimentos y iii) incentivos fiscales para el sector industrial, que era lo que se busca fomentar.

Las políticas imperantes tuvieron un impacto diferencial en la agricultura: las políticas de control de precios, causaron un deterioro de la producción agrícola para el consumo interno, por su baja rentabilidad y las políticas favorables a productos de exportación hicieron de la agricultura de exportación una actividad rentable.

Este estilo de desarrollo que perduró en nuestros países tuvo algunos efectos entre los que cabe mencionar: i) exacerbar la heterogeneidad de la estructura productiva entre una agricultura empresarial y una campesina; ii) subordinó la agricultura a los otros sectores económicos.

A partir de 1981 los países enfrentaron con más intensidad los desequilibrios de los agregados macroeconómicos, tanto externos (déficit de balanza de pagos) como internos (inflación acelerada), por lo que pasaron a tener mayor gravitación en los países los "Programas de estabilización y los programas de ajuste estructural" que la banca internacional introdujo en los países..

Estos programas aplicados en muchos de nuestros países, partieron de la premisa que el origen de los desequilibrios estaba en un exceso de la demanda agregada, lo cual se caracterizaba por: i) una cuenta corriente de la balanza de pago deficitaria y ii) una inflación acelerada.

Los programas de estabilización se centraron en corregir la excesiva demanda agregada mediante la reducción del gasto público; restricciones crediticias y la reducción de salarios reales.

Como estos Programas de Estabilización tenían altos costos sociales, se llegó al diseño de los Programas de Ajuste Estructural, en los cuales el manejo de demanda agregada se complementó con otros elementos para expandir la oferta agregada a través de las exportaciones (elevación del tipo de cambio, incentivos fiscales-arancelarios y promoción de nuevos productos).

Hoy día podemos mirar el horizonte diciendo que aparentemente al no considerar elementos de compensación social, estas políticas tampoco están siendo exitosas para detener el deterioro producido en los niveles y calidad de vida de la población de menores ingresos del ámbito rural.

#### D. El Desarrollo Rural y la Inversión

##### 1. La economía y la inversión

En una economía capitalista o economía social de mercado, las leyes del mercado son las que orientan el uso de los recursos, por tanto es difícil - imposible - que la utilización de los recursos se orienten a satisfacer las necesidades de los grupos de más bajos ingresos.

Algo similar ocurre con la inversión pública, pero no debido a las leyes del mercado sino a las del poder político. Este estará orientado a satisfacer las necesidades de los grandes centros urbanos. Por tanto, la mayoría de la inversión pública beneficia más a los habitantes de la ciudad que a los del medio rural.

Las migraciones masivas son una prueba de las desventajas del medio rural, las cuales llevan a los Gobiernos a satisfacer las necesidades de empleo y de servicios de los emigrantes.

La distribución de la riqueza define la orientación de la demanda y el empleo de los recursos. El poder político define la orientación de las inversiones públicas. Por tanto, si la pobreza se encuentra principalmente en el

medir. Si el poder político se concentra en las grandes ciudades, solo la firme decisión de un gobierno de disminuir las desigualdades en los ingresos y descentralizar el poder político, permitirá un desarrollo rural efectivo.

## 2. La política de inversión pública en el medio rural

La situación de endeudamiento externo de los países de la región tuvo su origen en un momento en que el sector bancario de los países desarrollados contaba con abundantes recursos (boom petrolero: petrodólares) los cuales salieron a buscar rentabilidad. Por otra parte, los países internacionales de fomento no siempre desarrolló mecanismos de cooperación con los países para ayudarlos en el uso adecuado de las nuevas líneas de crédito. También se dio una salida de capitales privados desde América Latina a los países desarrollados.

La situación anterior se vio agravada con la caída de los precios internacionales de los productos exportados y por la elevación de las tasas de interés.

La poca inversión pública que se destinó al sector rural obedeció a una concepción del papel del Estado como inversionista en nombre de los agricultores y los mecanismos de recuperación de su inversión no fueron considerados suficientemente. Solo en los últimos años, se ha iniciado la maduración y puesta en operación, de algunos proyectos de inversiones significativas que podrían dar origen a condiciones favorables para el desarrollo rural: Represa de Itaipú, Carretera Marginal de la Selva de Perú, etc. Sin embargo, habría que reconocer proyectos que difícilmente son viables en las condiciones actuales de los países pero que deberán buscarse otras posibilidades.

Para los próximos años se requerirá un diseño y manejo muy acucioso de la inversión pública, para que el Estado cumpla sus funciones en lo que compete al desarrollo de la agricultura. Dentro de esto, adquiere una alta relevancia la priorización y selección de las inversiones del Estado y las relaciones entre la inversión pública y la privada.

### 2.1 Selección y priorización de las inversiones del Estado

En el pasado, los proyectos de inversión pública que contribuían al incremento de la producción y al

desarrollo rural, se vinieron evaluando con base a criterios económicos e indicadores financieros (generación de empleo, aumento de producción, generación bruta de divisas y aumento de ingreso de productores ). Si se desea que la agricultura sea un elemento dinamizador de la economía, otros factores deberán cobrar importancia en una estrategia de inversiones y en la preparación de los proyectos.

La inversión pública para el desarrollo rural, deba ser fundamentalmente inductora de otros tipos de inversiones de tal forma que complementen el esfuerzo del sector público.

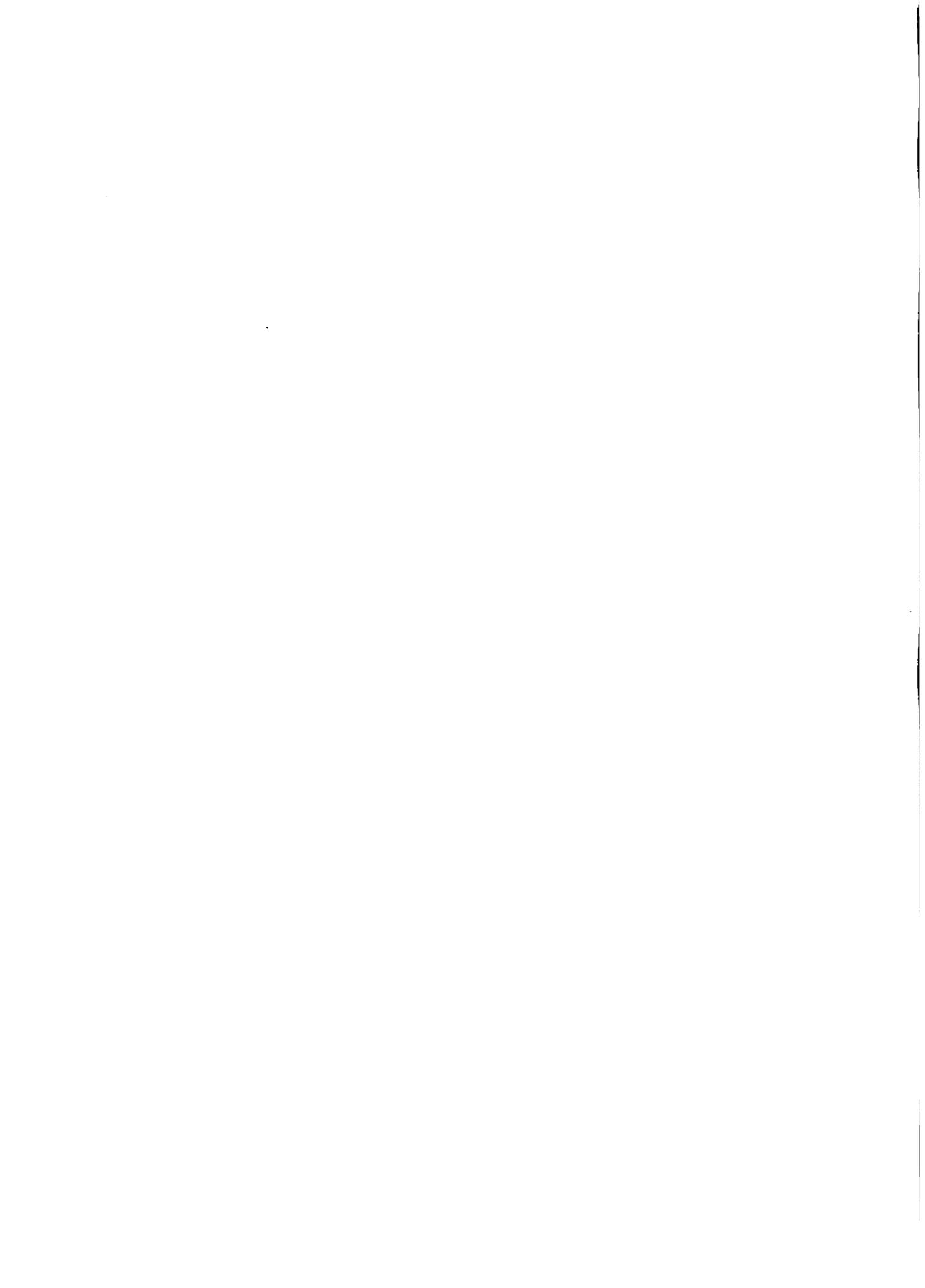
La inversión pública, debe ser de tipo orientador y realizarse en áreas en las que el sector privado no invertirá tales como:

- Infraestructura para el manejo de los productos; información de mercados; el desarrollo tecnológico; reestructuración de la propiedad y titulación de tierras, educación, motivación y apoyo directo para la organización y participación que fortalezcan y complementen las grandes obras de infraestructura física que el Estado ha construido y programas nacionales e internacionales de sanidad animal y control integrado de plagas y enfermedades.

### 3. Importancia de la preinversión

La gestión adecuada de la inversión no sólo requiere de políticas y estrategias correctamente definidas, sino que además de proyectos bien formulados y evaluados que permitan la toma de decisiones en un marco que tienda a maximizar el bienestar social asignando los recursos públicos en la forma más eficiente posible.

La simple necesidad insatisfecha, por importante que sea, no justifica implementar un proyecto; de ahí, que sea necesario formular y evaluar los proyectos, rechazando aquellos que implican una asignación de recursos menos prioritarios o simplemente inconveniente: **PREINVERSION**



# **MODULO II**

## **IDENTIFICACION DE AREAS PROBLEMA QUE LIMITAN AL DESARROLLO RURAL**

**MODERADOR: A.Troncoso Vilas**



## // INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL DEPTO. DE ARTIGAS (\*)

### 1. CARACTERIZACION SOCIO-ECONOMICA

#### 1.1 Características Generales

El Departamento de Artigas presenta como característica saliente un muy bajo grado de diversificación en cuanto a actividades productivas.

La razón de este hecho está dada por el complejo climax del departamento (suelos dominantes y clima). La mayor parte de los suelos del área corresponden a un fundamento basáltico, donde se generan suelos superficiales a muy superficiales (Litosoles).

En el Cuadro 1 se observa el uso actual del suelo en el departamento.

**Cuadro No. 1 - Uso actual del suelo**

Uso actual	Hectáreas
Fraderas artif.permanentes	8.257
Campos mejorados	6.110
Campos fertilizados	7.023
Cultiv.forraj.anuales	3.341
Huertas y viñedos	176
Tierras de labranza	12.172
Montes artificiales	6.892
Campo natural	1.116.182
<u>TOTAL</u>	<u>1.160.163</u>

Fuente: MGAP - DICOSE

(\*) Resumen del documento elaborado por los Ings.Agrs. Humberto Paulo (DIEX-MGAP) y Miguel Meirelles (IMA)

## 1.2 Producción pecuaria departamental

La naturaleza pastoril de los suelos del departamento determina una explotación ganadera de tipo tradicional, con predominio de ovinos, tal cual se desprende de los Cuadros Nos.2 y 3.

Cuadro 2  
Stock ovino en el último quinquenio

AÑOS	CARNEROS	OVEJAS	CAPONES	BORS/E	BORAD/1	BOROD/1	CORD/AS
1983	35.530	1065.429	400.090	141.049	280.146	223.825	42.102
1984	35.247	1092.346	457.343	133.138	272.306	224.894	43.535
1985	37.519	1143.385	540.321	132.340	269.538	233.564	39.738
1986	38.610	1136.760	571.508	133.368	321.437	283.895	46.241
1987	41.185	1163.524	529.353	139.440	333.508	299.230	35.682

Fuente: DICOSE

El rebaño ovino en el Departamento de Artigas constituye en este momento aproximadamente un 10 por ciento del total del país, estimándose una producción de lana de 8.800 toneladas para la próxima zafra.

Cuadro 3  
Stock bovino en el último quinquenio

AÑOS	TOROS	VACAS	BUEY.	NOV+3	NOV-3	NOV-2	VAQ+2	VAQ-2	TER/AS
1983	9.663	217.262	254	68.954	60.575	65.484	51.632	72.485	85.675
1984	9.041	206.799	196	70.881	59.694	48.537	45.921	54.908	83.238
1985	9.384	219.465	255	74.098	47.959	50.610	39.617	56.084	101.091
1986	9.073	209.858	114	58.471	45.046	51.642	36.693	61.753	90.819
1987	8.916	213.455	110	58.970	45.915	49.428	41.735	57.603	91.212

Fuente: DICOSE

En relación a los tipos de explotación, predominan las mixtas (ovinos y bovinos conjuntamente); y dentro de los predios el mayor porcentaje lo representan aquellos dedicados a la cría. El stock pecuario está determinado actualmente por la capacidad forrajera de los campos en base a un manejo tradicional.

## 1.4 Caracterización socio-económica y demográfica

Atento a que la principal actividad económica del departamento es la pecuaria, y que normalmente esta activi-

dad demanda escasa mano de obra, se observan problemas reales de desocupación.

Del Cuadro 4 se infiere que de la población en edad de trabajar (P.E.T.) en 1985, solamente un 66 por ciento se encuentra ocupada lo cual significa uno de los mayores índices de desocupación del país.

**Cuadro 4**

**Población en edad de trabajar (PET) y económicamente activa (PEA) en el período 1963 - 1985**

AREA	1963		1975		1985	
	P.E.T.	P.E.A.	P.E.T.	P.E.A.	P.E.T.	P.E.A.
Total país	1876.900	996.500	1900.700	1077.600	2207.600	1168.600
Total int.	982.500	512.900	1034.400	586.000	1190.400	625.800
Artigas	35.100	18.100	37.700	20.100	41.318	27.576

Fuente: Censo de Población y Vivienda - DGEC

Relacionado a la distribución de la población económicamente activa por rama de actividad (Cuadro 5) se aprecia que el mayor porcentaje de actividad desplegada corresponde al área de servicios comunales, sociales y personales (39%), mientras que la actividad agropecuaria ocupa únicamente un 2,8% de la P.E.A.

**Cuadro 5**

**Distribución de la población económicamente activa de Artigas por rama de actividad según áreas de actividad**

AREA DE ACTIVIDAD	% DEL TOTAL
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	2,8
Explotación de minas y canteras	0,1
Industrias manufactureras	19,4
Electricidad, gas y agua	-
Construcción	5,3
Comercio	18,4
Transporte y comunicaciones	6,2
Banca, finanzas y servicios a empresas	4,5
Servicios comunales, sociales y personales	39,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Censo de Población y Vivienda - DGEC

A consecuencia de este hecho se ha notado una constante migración de la población de las zonas rurales a la zona urbana y aledañas, generándose así cinturones marginales.

### 1.5 Caminería

Uno de los problemas más graves que enfrenta el departamento de Artigas es la excesiva distancia que lo separa de los puntos más industrializados del país, sumándose a ello una red de caminería inapropiada. De acuerdo a informaciones de la Intendencia Municipal de Artigas, de los 1.538 kms. de caminería solamente 415 kms. están en buenas condiciones, 577 kms. en regular condición y 546 kms. en malas condiciones.

Esto influye directamente en la población rural ya que limita la comunicación con los centros poblados de esas zonas, llevándolas a un relativo aislamiento.

### 1.6 Zona Oeste - Cooperativas

En los alrededores de las ciudades de Bella Unión y Tomás Gomensoro se ha creado un polo de desarrollo en base a la producción de caña de azúcar y cultivos de primor entre otros.

## 2. EL DEPARTAMENTO Y SU ROL EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

El departamento de Artigas ha jugado un rol preponderante en la economía nacional a través de la producción pecuaria, tal como se desprende de los Cuadros 2 y 3 (rol tradicional).

En consecuencia, el papel que se le asigna a Artigas en la estrategia nacional de desarrollo es la reafirmación de su rol tradicional.

## 3. OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL

Si bien por la actividad principal del departamento, este se encuentra dentro de la estrategia nacional de desarrollo, esta misma actividad por su naturaleza no demanda importante cantidad de mano de obra. Por lo tanto, dentro de los objetivos del desarrollo departamental se encuentran básicamente los siguientes:

- a. Atenuar la migración campo-ciudad
- b. Buscar la ocupación de mano de obra urbana, especialmente la que ha emigrado desde el medio rural.

#### **4. INTERPRETACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL**

##### **4.1 Enfoque General**

Como ya se expresara el Departamento de Artigas se encuentra dentro de la estrategia nacional de desarrollo a través de su principal actividad económica que es la pecuaria (rol tradicional), la que está en perfecta armonía con la naturaleza pastoril de sus suelos. No se puede pensar entonces en sustituir esta actividad por otra, ya que su vigencia se demuestra por sí sola. De todas formas es posible incrementar la producción pecuaria mediante un manejo más racional de las pasturas naturales.

La estrategia de desarrollo a nivel departamental debe básicamente contribuir a la creación de fuentes de ocupación y a solucionar los problemas de migración campo-ciudad teniendo en claro que aún cuando la actividad pecuaria pueda desarrollarse aún más, esto no contribuirá significativamente a la solución del problema.

##### **4.2 Producción y ocupación**

En lo que se refiere a la ocupación, ésta debe comprender a personas del medio urbano que viven en la ciudad y a personas del medio rural que viven en los alrededores de la ciudad y en el propio medio rural (centros poblados).

Para aquellas personas que viven en predios en los alrededores de la ciudad, el planteamiento estratégico debe ser diferente que para los otros dos grupos ya que en este caso existe un recurso natural (suelo) que puede ser explotado para abastecer el mercado interno de la ciudad con productos (frutas y hortalizas) que actualmente son traídos desde otros lugares del país o desde el exterior. De tal modo la estrategia debe ser dirigida hacia la solución de los problemas de infraestructura productiva, infraestructura de servicios, tamaño y tenencia de los predios y organización institucional de los productores de la mencionada zona.

En lo que tiene relación con la población inactiva de la ciudad y de los centros poblados rurales, las fuentes de ocupación deberían surgir del procesamiento en forma artesanal o industrial de los productos derivados de la actividad pecuaria.

Además de generar empleos se deberá amenizar la vida en el medio rural, mejorando los medios de comunicación y dotando a los centros poblados rurales de cierta infraestructura básica de servicios (luz, agua, salud, vivienda, educación, etc.).

#### 4.3 Estrategias específicas

Las estrategias para el desarrollo departamental implican el fortalecimiento de la acción privada que será la responsable de su ejecución (empresarios, grupos de productores, organizaciones de artesanos y otros) a la que el sector público apoyará de acuerdo a su grado de prioridad y en concordancia con las estrategias específicas que se detallan a continuación:

##### 4.3.1 Estrategias para alcanzar el objetivo (a) (Desarrollo Rural)

###### a. Estrategia para aumentar la productividad de las explotaciones rurales

- Difundir el uso intensivo de pasturas naturales
- Establecer áreas experimentales demostrativas en coordinación con los centros de investigación
- Fortalecer las agrupaciones de productores para mejorar la eficiencia del proceso productivo
- Desarrollar el área de concentración de pequeños productores (3a. y 12a. sección policial).

###### b. Desarrollo de una nueva cuenca lechera en suelos aptos para la actividad. Creación de la infraestructura y servicios de apoyo

###### c. Estrategia para mejorar servicios al medio rural (caminería, electrificación, salud, asistencia técnica y educación rural).

d. Ampliación de servicios municipales: maquinaria pesada ubicada estratégicamente (para reparación de caminos y aguadas) y ampliación del Vivero Municipal (para apoyar el desarrollo forestal).

#### 4.3.2 Estrategia para alcanzar el objetivo (b) (Desarrollo Urbano - Rural)

a. Estrategia para incrementar la producción artesanal

- Fortalecer agrupaciones de tejedoras
- Instalación de equipos para lapidado de piedras semi-preciosas y fortalecimiento de grupos

b. Estrategia para incrementar la actividad industrial

- Ampliación de la capacidad operativa e infraestructura del actual Matadero Municipal
- Desarrollo de la capacidad de procesamiento de cueros y lanas.
- Desarrollo de la capacidad de procesamiento de leche (pasteurización)
- Desarrollo de industrias procesadoras de alimentos, aguas y otros
- Desarrollo de industrias en base a desechos del cultivo de arroz.

#### 4.4 Marco general para las estrategias

Este marco general implica:

a. La consideración de que la actividad pecuaria es la más relevante para el Departamento

b. La necesidad de ampliar y fortalecer los flujos de intercambio con el resto del país.

c. La voluntad de la Intendencia Municipal de Artigas de apoyar el desarrollo del departamento con los medios a su alcance.

d. El reconocimiento de que el Desarrollo Departamental implica la participación de diversas en-

tidades nacionales y departamentales, frente a lo cual la Intendencia Municipal de Artigas prestará un rol de apoyo, en lo posible de coordinación y en todos los casos de facilitación de las mencionadas responsabilidades.

e. El fortalecimiento del Depto. Agroindustrial de la I.M.A. a los efectos de apoyar las acciones de desarrollo mediante la asistencia técnica a pequeños productores, identificación de proyectos, presentación de solicitudes de preinversión, elaborar proyectos y captación de recursos externos e internos para promover el desarrollo rural en concordancia con el desarrollo urbano.

## **5. IDENTIFICACION DEL PROTAGONISTA PARA DESARROLLAR LA ESTRATEGIA**

La instrumentación de la estrategia departamental de desarrollo exige la participación tanto del Gobierno Nacional como del Departamental y de los propios sectores involucrados.

Las acciones a desarrollar por el Gobierno Nacional o por los organismos estatales serían algunas de las siguientes:

### De Instituciones Estatales ,Faraestatales y Privadas

- a. Transferencia de tecnología (Dir. de Extensión - MGAP, SUL)
- b. Investigación Agropecuaria (CIAAB, SUL)
- c. Dotar de infraestructura de servicios (MEVIR, UTE, OSE, MTOP, MSP)
- d. Créditos (BROU, Cooperativas)
- e. Medios para elaboración de Proyectos de Desarrollo (FONADEP).

### Del Gobierno Departamental

- a. Estimular la organización institucional de los productores
- b. Coordinar con los organismos estatales la estrategia de desarrollo y servir de nexo entre éstos y las organizaciones de productores.
- c. Dotar a los centros poblados de servicios municipales afines
- d. Incentivar la producción artesanal y/o industrial
- e. Colaborar con los grupos de artesanos, industriales y de productores en la identificación de Proyectos de Desarrollo y actividades productivas.

# INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL DEPARTAMENTO DE CERRO LARGO

## 1. INTRODUCCION

Cerro Largo, situado en el noreste del país, departamento limítrofe con Brasil, ocupa el 8 por ciento de la superficie del país. En los últimos años ha sido uno de los departamentos que ha incrementado su población, principalmente en sus centros urbanos.

Por su formación histórica, tiene características propias que marcan su desarrollo. Si bien en épocas pasadas contó con algunas industrias (molinos, frigorífico, curtiembre), en la actualidad la producción agropecuaria salvo algunos casos (planta de pasteurización) se industrializa fuera del departamento. Esto lleva a que el sector terciario absorba la mayor parte de su población económicamente activa.

## 2. CARACTERIZACION SOCIO ECONOMICA

### 2.1 Uso actual del suelo

El uso actual del suelo no difiere al del resto del país siendo el campo natural el que ocupa mayor porcentaje (alrededor del 90%) estando por encima del nacional. Se observa desde hace unos años un incremento en tierras de labranzas destinadas principalmente a arroz y soja, con marcada localización dentro del departamento.

### 2.2 Uso potencial del suelo

El departamento está caracterizado por una gran diversidad de suelos con potencialidades diversas. Se cuenta casi con 300.000 hectáreas arables anualmente, de las cuales sólo el 11 por ciento se usan en cultivos en la actualidad.

---

(\*) Resumen del documento elaborado por los Ings. Agrs. Enrique Podestá (IMCL), Alejandro Borsche y Tulia Fernández (DIEX-MGAP), Gerardo Guadalupe (SFRCL) y Gustavo Guarino (DSV-MGAP)

Para estudios en lechería se ha establecido que suelos aptos o muy aptos serían de alrededor del 45% del total departamental, usándose en la actualidad sólo el 5% con destino a este rubro.

Los suelos de aptitud forestal se consideran del orden del 50% de la superficie departamental, siendo insignificante el área dedicada a la forestación productiva.

Como puede apreciarse la potencialidad es muy superior al uso actual.

### 2.3 Tamaño y tenencia

Los productores del departamento cuentan con el 60% de la tierra en propiedad siendo las demás formas de tenencia distribuidas en menores porcentajes.

La mayor parte de la superficie del departamento (31%) está ocupada por establecimientos entre 500 a 2.500 has. en cambio los estratos inferiores ocupan el 10% de la superficie y representan el 64% de los productores.

En los últimos años se ha visto incrementada la compra o usufructo de la tierra en otras formas por parte de extranjeros, principalmente brasileños, que son un porcentaje elevado de los plantadores de soja y arroz. Dichas empresas entran al país con personal y maquinaria y en algunos casos hasta con sus maestros, no ocupando casi mano de obra nacional.

Todas estas formas inestables de tenencia, suponen un riesgo cierto y constatable de degradación de recursos suelos.

### 2.4 Sub-sector agrícola

En este sub-sector se destacan el arroz y soja como rubro en franca expansión, siendo del orden del 18 y 30 por ciento del total nacional respectivamente, con rendimientos superiores al promedio nacional.

Si bien en años anteriores el girasol y maíz fueron cultivos muy difundidos, hoy el girasol tiende a desaparecer y el maíz se cultiva a nivel familiar casi exclusivamente. Los cultivos chacareros (poroto, maní, boniato) tienen cierta importancia por el número de productores que ocupan y están vinculados a tipo de explotación familiar.

La producción horto-frutícola es limitada y no autoabastece las necesidades departamentales. El abastecimiento departamental es atendido con productos extrarregionales por el sistema de intermediación.

## 2.5 Sub-sector ganadero

2.5.1 Ganadería de carne y lana. El stock ganadero del departamento representa el 8,7 y 7,4 por ciento respectivamente para vacunos y lanares del stock nacional. La dotación ganadera por superficie útil de pastoreo es de 0,8 UG para Cerro Largo, siendo similar al valor del país.

Del análisis del stock ganadero departamental se deduce la predominancia del ciclo completo.

Aporta a la faena nacional por encima del 7,5% del total de vacunos faenados, con aproximadamente 50.000 toneladas en pie.

La tasa de fracción vacuna es del 14,7% levemente inferior a la tasa de extracción nacional, se relaciona con los bajos porcentajes de procreos departamentales. El entore de vaquillonas se hace por encima de los tres años y los novillos faenados tienen generalmente más de cuatro años, asociado al manejo tradicional que realizan los productores sobre campo natural.

La producción de lana es de 5.350 toneladas anuales, que representan el 6,7% de la producción nacional.

Por lo antedicho se desprende que el sub-sector ganadero se caracteriza por un nivel de utilización de recursos extensivos sobre pasturas naturales con escasa tecnología, lo que permite acelerar que existe un margen considerable de incremento en la productividad, posible de obtener por medidas relativamente simples de manejo.

## 2.5.2 Lechería

La lechería es un rubro, cuya producción se industrializa en el departamento, desde la década del 30, a través de la cooperativa lechera de Melo (COLEME).

El recibo en planta es de 5.800.000 litros por año.

Si bien el porcentaje que representa el departamento en el total nacional es bajo, es un rubro de gran importancia socio-económica para la región.

La producción de leche por hectárea es el 50% menor al promedio nacional. Esto se debe a que la mayoría de los predios lecheros utiliza campo natural. En los últimos años han aparecido algunas pocas explotaciones, que se encuentran bien instaladas, que aportan la mayor cantidad de leche. Esto ha llevado que paulatinamente las empresas con menor desarrollo, comienzan a buscar nuevas formas de producción.

COLEME a tales efectos, ha contratado técnicos que colaboran estrechamente con los productores. Cuenta en la actualidad con un campo de pastoreo y recría.

El destino de la leche ingresada en planta es de 54 por ciento para leche pasteurizada, siendo el resto destinado a sub-productos en orden decreciente: quesos blandos, dulce de leche y manteca. El mercado de leche pasteurizada es la población de la ciudad de Melo. Los sub-productos se comercializan en la región y en Melo, en una oportunidad COLEME accedió al mercado brasileño de quesos.

## 2.6 Población del departamento de Cerro Largo

2.6.1 Urbana y rural. La población creció en la década 1975/85 en un 5,4% contando para el último censo con 78.000 habitantes, siendo uno de los departamentos que creció por encima del promedio nacional.

En cuanto a la distribución, el 78% es población urbana, contando la capital departamental con el 54% de la misma. Siguiendo la tendencia nacional, la población rural decreció en igual período un 22%, hecho que se registra buscando mejores posibilidades de trabajo, educación, centros asistenciales. En el último año se han notado pequeños intentos de descentralizar la capital, traduciéndose ese hecho en la instalación de un liceo piloto rural en Noblía.

**2.6.2 La población económicamente activa es el 36,5% del total de la población departamental:**

el sector agropecuario ocupa el 35% del total. El sector secundario representa el 14% y el sector terciario el 51%. De lo anterior se observa un bajo porcentaje de P.E.A. en comparación al total de habitantes y dentro de ésta un porcentaje muy elevado en el sector terciario. Por su parte el sector secundario contribuye en forma muy reducida al producto generado, lo cual marca el insuficiente desarrollo del sector agroindustrial.

El sector agro-industrial surge como la alternativa más firme para el crecimiento del sector secundario, posibilitando así una mayor ocupación de la mano de obra departamental.

**2.7 Infraestructura**

**2.7.1 Red vial departamental:** El departamento cuenta con una extensión vial aproximada de 5.000 kilómetros. La capacidad de mantenimiento en condiciones transitables de la caminería prioritaria es el 36% de la misma anualmente.

**2.7.2 Electrificación Rural:** La información disponible refiere un tendido eléctrico de alta tensión que une centros poblados del departamento de 220 kms. aproximadamente. Las líneas son paralelas a rutas nacionales y departamentales. Se desconoce el número de beneficiarios rurales.

Están en construcción los tendidos del área arrocerá en la 3a. Sección.

**3. ROL DEPARTAMENTAL EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO**

Cerro Largo ha sido siempre un departamento fundamentalmente agropecuario.

Si bien han existido períodos en los cuales los cultivos cerealeros de invierno tuvieron un desarrollo que se vio acompañado de infraestructura (molinos) han desaparecido.

Acompañando las políticas nacionales el departamento ha cambiado en su producción agrícola, siendo su base ganadera no tan cambiante.

En el momento los rubros agrícolas, que se presentan en franca expansión son la soja y el arroz, siendo acompañados por infraestructura de almacenaje y secado en alguna medida.

La actividad agroindustrial, salvo excepciones, ha experimentado desde siempre una marcada inestabilidad, vinculada a su total dependencia a demandas y políticas que trasciende lo departamental, como ejemplo: (frigorífico, lavadero de lana, curtiembre). Caso de excepción son la lechería y chacinería que tienen una dinámica diferente abasteciendo el mercado local. Cerro Largo es actualmente generador de productos agropecuarios tradicionales suministrando sus productos básicos a la economía nacional sin incorporarle valor agregado del departamento.

#### **4. OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL**

Cerro Largo se inserta adecuadamente en los objetivos a nivel nacional como productor de materias primas para exportación, no obstante, el sector productivo y el gobierno departamental aspiran no ser meros suministradores de productos primarios sino participar activamente en la incorporación de valor agregado de los mismos.

En tal sentido, desde hace unos años los productores y sus asociaciones nucleados en la mesa de instituciones, han estudiado su situación y se han planteado realizar acciones tendientes a readaptar la infraestructura humana y material que cuenta sus instituciones, al efecto de afrontar las etapas que el país y el departamento está viviendo, considerando que su situación ha quedado rezagada al quehacer nacional, situación que debe ser revertida.

En la medida de sus posibilidades alguna institución nucleada ha comenzado a cambiar este hecho ya sea mediante contratación de técnicos, nucleamiento con otros grupos de productores extra departamento, etc., para en forma lenta y segura dinamizar la masa de asociados a meras modalidades ya sea de producción como de Servicios.

A tales efectos ha buscado apoyo financiero extremo para apoyar a las instituciones que se encuentran con mayores posibilidades de expansión en la producción, con uso de mano de obra y mayor impacto socio-económico en el departamento. En cuanto al gobierno departamental por primera vez se plantea una dependencia directamente relacionada con el agro, creando un departamento de Promoción Agraria, facultándolo en sus cometidos a una búsqueda de apoyo a los productores en las áreas que a continuación se nombran: horticultura, apicultura, área forestal, cuenca lechera, suelos, coordinación inter-institucional.

Los objetivos prioritarios para el departamento en su conjunto o sectorialmente son:

- Desarrollar el agrosistema lechero, propendiendo a un mayor equilibrio del mismo, e incremento de su actual nivel de actividad y economía de escala.

Esto se relaciona al desarrollo de pequeños y medianos productores afincados en la tierra.

- Consolidar y ampliar el desarrollo agrícola ajustándolo al potencial del departamento, para los cultivos exportables y de consumo interno, integrándolos a los rubros pecuarios y en conservación de los recursos naturales.

- Promover la actividad agroindustrial del departamento, industria frigorífica, lavadero de lanas, curtiembres, molinos.

- Desarrollar la actividad apícola para el mercado interno y externo.

- Propender al autoabastecimiento de productos hortícolas y propiciar la colocación de excedentes en el mercado brasileño próximo territorialmente.

- Superación de las limitaciones estructurales y de tamaño de pequeños y medianos productores para los rubros de producción.

- Desarrollo urbano y rural de los servicios especializados que requiere el sector (comercialización, comunicaciones, planificaciones e información).

- Ampliación de los servicios municipales de promoción y desarrollo orientado al sector productivo.

## 5. INTERPRETACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

Del análisis surge:

- La definición de los rubros principales (carne, leche, lana, arroz y soja) es coherente con el potencial agroclimático departamental, aunque las posibilidades no se agoten en ellos. Pero las formas que adoptan las explotaciones de los mismos no es coherente con las explícitas propuestas departamentales de desarrollo integral.

- Integración estructural y empresarial del sector agrícola con el pecuario, y ambos al sector agroindustrial y de servicio, fundamentalmente en forma cooperativa. Fortalecer el sector agroindustrial actual.

- Mantenimiento y fomento de formas mejoradas de agricultura chacarera, hortifruticultura, apicultura, artesanías en lana y cuero. Por la importancia socio-económica de estas actividades y la difícil incorporación a corto plazo de sus protagonistas a sistemas de producción en los otros rubros, derivadas de las actuales restricciones estructurales para el desarrollo de formas no tradicionales de los mismos.

## 6. IDENTIFICACION DEL PROTAGONISTA PARA DESARROLLAR LA ESTRATEGIA

Para instrumentar la estrategia departamental de desarrollo exige diferentes niveles de participación por parte del gobierno nacional, departamental y de los propios sectores involucrados. Para éstos últimos contemplando sus propias estructuras organizativas.

Los protagonistas para desarrollar las estrategias serán:

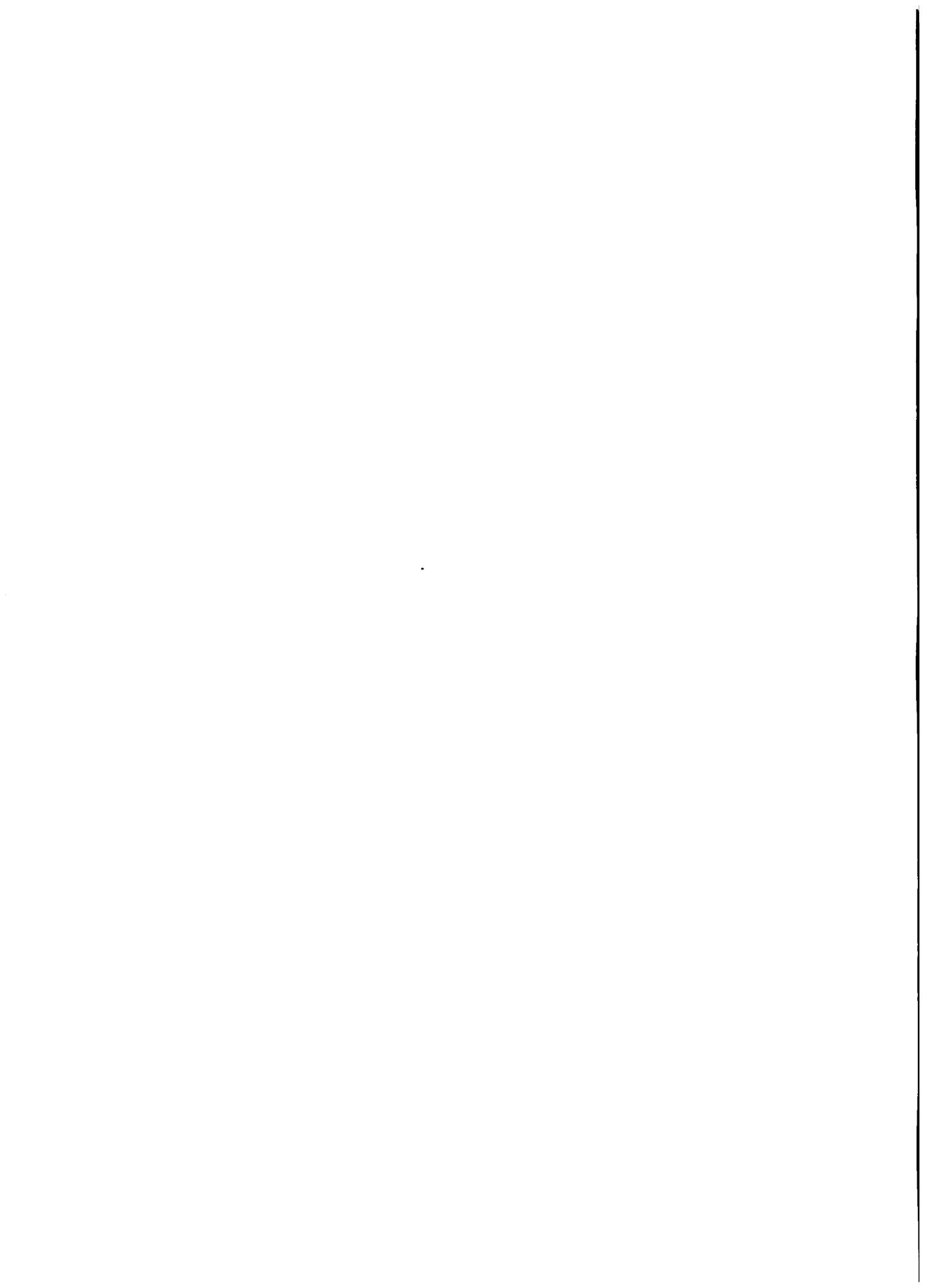
### a. Instituciones estatales, paraestatales, privadas de decisión extrarregional

Dentro de éstas se incluye los Ministerios del Poder Ejecutivo y sus dependencias en la región, Universidad de la

República, S.U.L., M.E.V.I.R., O.S.E., U.T.E., A.N.T.E.L., F.U.C.R.E.A., BROU, B.H.U., BSE, COFAC, Cooperativa de Segundo Grado, P.U.L. y otros.

b. Instituciones estatales y privadas de decisión departamental

- Gobierno Departamental y sus unidades ejecutivas
- Mesa de Instituciones Agropecuarias
- Fundación Instituciones Agropecuarias de Cerro Largo
- Cooperativas y Sociedades de Fomento
- Sociedades Agropecuarias
- Cooperativas artesanales
- Cooperativa de Ahorro y Crédito departamental
- Industrias Privadas (molinos, chacinería, Fábrica Textil).



# / INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL DEPARTAMENTO DE DURAZNO (\* )

## I. DIAGNOSTICO

### A. GENERALIDADES

#### 1.1 RECURSOS NATURALES

##### 1.1.1 Suelo

Durazno tiene un índice promedio de productividad en sus suelos que oscila entre 86-100. Esto puede observarse en los Cuadros 1 y 2 del Anexo.

El 23,19% de los mismos está considerada de Prioridad Forestal (ver Cuadro 3 de Anexo). En el momento se notan algunos problemas de erosión que a veces llegan a ser importantes.

##### 1.1.2 Subsuelo

Existen importantes yacimientos de caolín en Blanquillo, San José de las Cañas y Farruco que se están explotando. En la 12a. Sección hay afloramientos de granito ya declarados ante los organismos correspondientes.

##### 1.1.3 Clima

En general el clima del Departamento no presenta variaciones significativas con el resto del territorio. Se le cataloga de Clima Húmedo donde las precipitaciones oscilan de 900 a 1200 mm. en un año y la temperatura media es de 18 C.

#### 1.2 ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y FUNDIARIA

##### 1.2.1 Uso de los suelos

A efectos de visualizar el uso del suelo y su potencial se presenta el siguiente esquema:

---

(\* ) Resumen del documento elaborado por los Ings. Agrs. Juan Mackinnon (DIEX-MGAP) y Pedro Soust (IMD)

Campo natural	923.436	
Campo natural fertiliz.	59.423	
Campo natural sembrado y fertilizado	15.400	96.140 ha. 10%
Praderas artificiales	<u>21.317</u>	
	1.019.576	

Se nota que solo el 10% (aprox.) de los campos está mejorado en el Departamento. Por lo tanto una superficie importante puede ser mejorada con vistas a producciones tradicionales y no tradicionales.

### 1.2.2 Tipo de Empresas

En general las explotaciones agropecuarias se componen de propietarios y ocupantes en otras formas. Los propietarios ocupan aproximadamente el 50% de las hectáreas disponibles.

En la última década se ha observado un nuevo tipo de titulares de las explotaciones que en general son sociedades de diversos tipos donde se nota el incremento de capitales extranjeros. Por otra parte, vemos la preferencia por los establecimientos que gozan de los mejores servicios. Generalmente están conectados con otros tipos de negocios pasando a ser la tierra un elemento de especulación.

Hay empresas agropecuarias de subsistencia y otras con rentabilidad positiva, en esto vemos una correlación directa al tamaño de los predios. Existen algunas industrias que se nutren de materia prima producida en el Departamento entre las que se destacan:

- Frigorífico Durazno
- Frigorífico (Matadero)
- Planta Pasteurizadora e Industrializadora de leche(1)
- Bodegas (4)
- Barraca Durazno (Lana)
- Molino Cerealero (1)
- Fábrica de Raciones (3)

### 1.2.3 Forma de tenencia

Las Empresas son en su gran mayoría de carácter individual habiendo sólo 2 de carácter colectivo (Coop). Con respecto a la tenencia de la tierra, se puede observar el Cuadro que sigue:

CONCEPTO	Numero	Porcent.	Superf. (miles has)	Porcent.
Propietarios	1.538	61	552	52
Arrendatarios	388	15	117	11
Aparceros	6	--	1	-
Ocupantes	107	4	1	1
Otras	147	6	111	10
Prop/Arrend.	334	13	273	26
Prop/Aparcero	6	-	5	-
Arred/Aparcero	3	-	1	-

#### 1.2.4 Características Principales según tamaño

##### 1) Estratos

ESTRATO	Numero	Porcentaje	Superficie	Porcentaje
1-50	1028	40,5	15.344	1,4
50-200	557	22,5	61.771	5,7
200-500	361	15,0	117.188	11,0
500-1000	292	11,5	210.217	19,7
1000-2500	222	8,0	342.989	32,2
Más de 2500	69	2,5	321.366	30,0
TOTAL	2529	100,0	1:068.875	100,0

El 40,5% de los productores ocupan el 1,4% del área disponible. Por otro lado, vemos que el 2,5% de los mismos explota el 30% del área.

#### 1.2.5 Localización de la Producción

A pesar de no contar con cifras se puede afirmar teniendo en cuenta los rubros que se explotan y su porcentaje que la mayor incidencia del P.B.I. de la producción se localiza en el sector primario. La incidencia de los productores de las industrias en el P.B.I. es mínima.

Durazno aporta: a) del sector privado carne, lana, quesos y minerales; b) del sector público energía eléctrica con sus dos represas sobre el Río Negro.

Las producciones de carne y lana se dan en todo el Departamento, la lechería se ubica en la zona sur y fundamentalmente en los alrededores de la ciudad de Durazno.

Por considerarse de gran interés la experiencia agroindustrial de la Sociedad de Fomento Rural de Durazno, se adjunta informe en Anexo.

#### 1.2.6 Característica de la Producción

Las producciones de carne, lana, lácteos y forestales son las que en mayor porcentaje, aportan al Producto Bruto Interno, teniendo además, las mejores posibilidades de crecimiento.

El valor con el que contribuyen al PBI se sitúa entre el 7,5 y 7,8.

### 1.3 RECURSOS HUMANOS

#### 1.3.1 Población y Vivienda

En Durazno existe un decrecimiento poblacional tal como lo vemos en el Cuadro 10 del Anexo.

Por otra parte, la tasa de crecimiento pasa a valores negativos (Cuadro 11).

Si analizamos el Cuadro 12 del Anexo vemos que la población creció hasta 1975 y luego decrece. Analizando la densidad poblacional, Durazno está entre los Departamentos con menor valor (Cuadro 13). Referente al tema vivienda, Durazno no ha tenido un incremento razonable, lo vemos en el Cuadro 14 del Anexo.

Al igual que la tendencia nacional, se están despoblando las poblaciones rurales para aumentar la capital departamental (Cuadro 15).

La Tasa de Migración Neta pasó a ser la mayor del país (Cuadro 16).

### 1.3.2 Migración

Por otra parte vemos en el Cuadro 17 que es más grande el porcentaje de migración de mujeres que de hombres.

### 1.3.3 Ocupación

La mayor tasa se da en la agricultura seguida de la de Servicios como lo vemos en el Cuadro 18.

### 1.3.4 Educación

El porcentaje de alfabetización en el campo es aceptable. Un hecho a destacar es la ausencia de niños en el medio lo que provoca una despoblación en las escuelas con consecuencia en determinados casos del cierre de las mismas.

Los centros de capacitación que existen son: una red importante y bien distribuida de locales escolares en todo el Departamento, 1 Escuela Agraria, 3 Escuelas Industriales y cursos volantes de UTU, Liceos en Durazno (2), Sarandí del Yí, Carmen, Carlos Reiles, La Paloma, Blanquillo y Cerro Chato.

Dada la gran importancia del sector rural en el Departamento en el cuadro que sigue se muestran los niveles educativos.

#### INSTRUCCION DEL PRODUCTOR

Ninguna	138 empresas	5%
Primaria	1.601 empresas	63%
Secundaria	441 empresas	17%
Universidad	225 empresas	9%
E. Agrícola	25 empresas	1%
Otras	39 empresas	2%

## 1.4 INFRAESTRUCTURA VIAL Y COMUNICACIONES

### 1.4.1 Caminos y carreteras

Se puede considerar varios aspectos, rutas nacionales, caminos departamentales y caminos vecinales.

a. Rutas Nacionales. La ubicación geográfica del Departamento establece vías de comunicaciones nacionales que lo atraviesan facilitando por ende la circulación interna, como las R.4, 5, 6, 14, 19, 42, 43, 100 que totalizan 530 kms. Se puede considerar deficitaria y causa de aislamiento que provoca despoblación en la zona NW del Departamento la falta de comunicaciones sobre el Río Negro.

b. Rutas Departamentales, totalizan 1.500 kms. en tosca con 5 mts. de calle y 2 de banquina. Es objetivo departamental el perfecto mantenimiento de 800 kms. siendo menos estratégicos los 700 kms. restantes.

c. Caminos Vecinales, totalizan 4.500 kms. En este rubro se observan enormes deficiencias las cuales debieran intentarse subsanarlas por equipos particulares de productores apoyados en alguna forma por IMD.

#### 1.4.2 Vías Férreas

Comprenden 80 kms. desde Durazno a Paso de los Toros y 100 kms. de Sarandí del Yí al km. 329 próximo al Río Negro.

#### 1.4.3 Comunicaciones

Todas las poblaciones del Departamento cuentan con comunicaciones telefónicas, telegráficas. Existe un déficit de consideración a nivel de establecimientos agropecuarios.

### B. LISTADO DE PRINCIPALES PROBLEMAS

#### 1.5.1 Problemas Generales

- Alto índice migratorio
- Bajos ingresos
- Subocupación
- Subutilización de recursos naturales
- Escasa y a veces nula industrialización de productos extraídos del Sec. Primario
- Pocas Asociaciones de Productores
- Desconocimiento general de técnicas, mercados, etc.
- Muy baja radicación de propietarios de empresas en los predios rurales del Departamento.
- Falta de infraestructura en la campaña, caminos, energía eléctrica, comunicaciones, agua potable, etc.

- Escasa información disponible especialmente en comercialización, créditos, normas legales, etc.
- Faltan planes y proyectos
- No existe coordinación entre organismos oficiales, privados, productores
- Faltan estudios de las potencialidades de recursos naturales tales como subsuelos (granito, caolín, etc.).- Lagos del Río Negro
- No está explotado ni existen planes referentes a una racional utilización del potencial turístico
- Falta ocupación para la mano de obra femenina

### C. POTENCIALIDADES

#### Población:

- Con aceptable nivel de educación
- Mano de obra disponible, especialmente femenina
- Número de productores organizados (Sec. Fomento, Coop. El Fogón, grupos CREA)

#### Suelos:

- Buenas pasturas naturales que responden al manejo racional
- Areas importantes con aptitud agrícola
- Areas importantes con aptitud hortifrutícola
- Areas importantes con aptitud forestal

#### Subsuelos:

- Yacimiento de Caolín (Blanquillo, San José de las Cañas, Farruco)
- Yacimiento de granito negro

#### Capacidad industrial

- Un frigorífico con habilitación para todos los mercados existentes y muy buena instalación para faena de lanares.
- Un matadero con habilitación nacional
- Planta industrializadora de leche con habilitación para exportar
- Capacidad de frío
- Fábrica de artículos de hormigón especialmente dirigidos a caminería o construcciones rurales
- Bodegas para vinificar

#### Ubicación:

- En el centro del país con rutas de bitumen que comunican la Capital (puertos) y con países vecinos (Argentina y Brasil).

- Vías ferroviarias que acceden a las dos ciudades más importantes.

#### Servicios:

- Dispone de Energía Hidroeléctrica
- Dispone de Comunicaciones Telefónicas
- Red bancaria (públicas, privadas y cooperativas) con sucursales en el Interior del Departamento
- Locales ferias distribuidos en todo el Departamento
- Caminería (6.000 kms)
- Aeropuerto Internacional
- Dependencias del MGAP en Durazno y Sarandí del Yí

#### Recursos Turísticos:

- Excelentes playas sobre el río Yi y Negro
- Zonas aptas para camping
- Gobierno Departamental con voluntad política por promover proyectos de desarrollo

#### Educación:

- Edificios escolares distribuidos estratégicamente en todo el Departamento.
- Todos los centros poblados de importancia cuentan con liceos de enseñanza media.
- Dependencias de UTU para cursos de capacitación técnica en los principales centros poblados y una dependencia especializada - producción agropecuaria.
- Dos hogares estudiantiles en Durazno y uno en Montevideo

## II. ROL DE DURAZNO EN EL CONTEXTO NACIONAL Y OBJETIVOS DEPARTAMENTALES

### 2.1 ROL DE DURAZNO

#### 2.1.1 Rol que ha jugado tradicionalmente.

- Producción de carne, 7 a 8 % de la producción nacional
- Producción de lana, con igual participación que la anterior.
- Producción de energía eléctrica
- Extracción de caolín (sin datos)
- Producción de quesos, que cobró cierta relevancia durante el último lustro, alcanzando el 8% del volumen exportado por el país

### 2.1.2 Papel que le asigna la estrategia nacional al desarrollo

- Que la IMD asuma un papel activo en el proceso de desarrollo departamental vinculado a las cooperativas y organizaciones de productores
- Incentivar las producciones tradicionales
- Promover industrializaciones con fines exportables
- Impulsar forestación

### 2.2 OBJETIVOS DEPARTAMENTALES

Los objetivos departamentales consideran la población de los centros urbanos del interior del departamento como rural, ya que dependen directamente o en forma muy estrecha, de la actividad agropecuaria.

1. Afincamiento de la familia en el medio rural
2. Viabilizar las pequeñas empresas rurales
3. Lograr la plena ocupación de la mano de obra
4. Aumento de producción y productividad de los rubros tradicionales
5. Incremento del Valor Agregado de la producción local
6. Promover la explotación de los rubros no tradicionales.

## 3. MATRICES

AREA DE ACCION	PROBLEMA	OBJETIVO	ESTRATEGIA	EJECUT
Producción Lechera	<p><b>RECURSOS HUMANOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Productores familiares con edad avanzada.</li> <li>-Existencia de ocupaciones extra prediales.</li> <li>-Capacidad empresarial baja.</li> <li>-Dificultad de acceso al crédito tradicional.</li> <li>-falta de asistencia técnica.</li> </ul> <p><b>GANADO LECHERO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Bajos índices de producción de vacas en ordeño (lts./die, duración de lactancia, largo I.I.P.)</li> <li>-Edad avanzada de las vacas al lex. parto</li> <li>-Baja producción de ganado en producción.</li> <li>-Mediana calidad genética del rodeo.</li> </ul>	<p><b>AFINCAR JOVENES.</b></p> <p><b>MEJORAR INGRESOS.</b></p> <p><b>Mejorar la reproducción y crianza de vientres, para aumentar la calidad de ganado, lo cual permite refugiar por índices productivos.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-MEJORAR INGRESOS CON ASISTENCIA TECNICA Y EDUCACION.</li> <li>-ESTIMULAR EL DESARROLLO DE GRUPOS DE PRODUCTORES</li> <li>-DIVERSIFICAR RUBROS; Ordeñar ovejas y producción de semillas finas.</li> <li>-Promover uso de inseminación artificial.</li> <li>-Realizar controles de producción a nivel de establecimientos.</li> <li>-Agrandar los predios mediante uso de campo de pastoreo común.</li> <li>-facilitar recambio de ganado.-</li> </ul>	<p><b>S.E.P.O</b></p> <p><b>M.G.A.F</b></p> <p><b>I.M.O</b></p> <p><b>S.F.B.F</b></p> <p><b>I.N.C</b></p>

AREA DE ACCION	PROBLEMA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	EJECUTOR
Producción de leche continuación	<p><b>ALIMENTACION;</b> -Concentrados; Elevado consumo en relación a la producción, por lo cual es hoy el principal insumo</p> <p><b>VERDEOS ANUALES;</b> Resultan poco productivos (invernales y estivales) por labores inadecuados, escasa fertilización y pastores mal manejados.</p>	<p><b>DISMINUIR CONSUMO DE CONCENTRADOS</b></p> <p>Mejorar la producción de verdes amarcados en una cadena forrajera que maximice el uso del suelo, a la vez que contribuya a recuperar su productividad.</p>	<p>-Racionalizar uso de las raciones según nivel de producción y momento de la lactancia.</p> <p>-Proveer la realización de reservas forrajeras en el predio.</p> <p>-Realizar labores oportunos y con implementos adecuados.</p> <p>-Fertilización suficiente con adecuado uso del N.</p> <p>-Asesoramiento técnico para mejorar manejo del pastoreo.</p> <p>-Promover asociación verdeo-padrera.</p>	<p>M.C.A.P S.F.R.D GRUPO DE P TORES</p> <p>M.C.A.P S.F.R.D</p>

AREA DE ACCION	PROBLEMAS	OBJETIVOS	ESTRATEGIA	EJECUTOR
Producción de leche continuación	<p><b>PRADERAS:</b> Escasa proporción del área de pastoreo lechera es ocupada por praderas (5%)</p> <p>Tienen corta vida útil, con gran incidencia de la gramínea brava.</p>	<p>Aumentar la producción de leche con pasturas más productivas y de mayor calidad</p>	<p>-Incrementar la producción de praderas.</p> <p>-Labores adecuados.</p> <p>-Adecuada fertilización</p> <p>-Buen manejo del pastoreo.</p> <p>-Realizar mejoramientos de campo natural (especialmente bajos)</p>	<p>M.C.A.P S.F.R.D</p>

AREA DE ACCION	PROBLEMAS	OBJETIVO	ESTRATEGIA	EJECUTOR
Producción Pecuaría Carne y Lana	<p>1- Estancamiento de la producción</p> <p>a- Sistema de producción extensivo agotada en sus posibilidades de crecimiento. Se basa en el pastoreo continuo de las pasturas naturales</p> <p>b- ciclo ganadero provoca inestabilidad forrajera y caída cíclica de los precios.</p>	<p>Aumento sostenido de la producción y rentabilidad</p> <p>Elevar capacitación del empresario rural. Manteniendo y mejorando la información sobre los problemas del ciclo ganadero.</p>	<p>Modificación profunda del sistema de producción por introducción de tecnologías probadas.</p> <p>1- Pastoreo racional.</p> <p>2- Mejoramiento del tapiz natural.</p> <p>3- Uso estratégico de praderas convencionales.</p> <p>4- Manejo fisiológico de las categorías animales</p> <p>Estímulo a trabajo de análisis en grupo de empresarios. Formación de grupos con metodología de trabajo tipo CREA.</p>	<p>a- Plan Agropecuario SUI Serv. de Extensión CIAAB Grupos CREA</p> <p>b- Acciones coordinadas entre partic.</p> <p>c- Jornadas taller para técnicos y productores trabajen en Plan Racional. CREA - Serv. Extensión Grupos CREA Serv. Extensión Plan Agropecuario SUI IDC</p>

DE ACCION	PROBLEMAS	OBJETIVO	ESTRATEGIA	EJECUTOR
c- Escasez de tecnología.	d- Extensión insuficiente en calidad, continuidad y áreas. ej.: pequeños y medianos productores carentes de Asistencia Técnica. No existe asist. téc. en aspectos de sanidad animal.	Investigar y evaluar tecnología aplicable o utilizado en la zona. por ej.: a- evaluación y afinamiento de los tipos de past. racional.  b- Evaluación y adaptación de mejoramientos en cobertura.  c- Comportamiento anímal en situaciones extrañas y sus referencias al mantenimiento de la producción	Estimular la formación de centros de investigación.  Estímulos evaluaciones y experiencias de campo con aporte de los productores.  Estimular la ejecución de trans. de tecnología en forma de Proy.  Estimular la coordinación de organismos que trabajan en extensión. Estimular la trans- de tecnología en sanidad animal. Jornadas de campo de capacitación del trabajador rural.	Grupos CREA Serv. Extensión CIAAB SUL Plan Agropecuario  MGAF Serv. Veterinario Regionales. Serv. Extensión. Plan Agropecuario SUL CREA  UTU EGAP
CREDITO: dificultades de su uso por pequeños productores.	Desarrollar planes de uso que atiendan directamente a la rentabilidad para intentar el crecimiento.	Obtención de los fondos "blandos". Analizar diversificación de rubros.	MGAF Serv. Extensión IMI SFS Coop. EL FOGOR	



## // INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL DEPARTAMENTO DE FLORIDA (\*)

### I. CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

El Departamento de Florida se encuentra ubicado en la zona centro sur del país y dentro del ámbito de influencia de Montevideo.

Limita con seis departamentos: al Norte con Durazno, al Sur con Canelones, al Este con Treinta y Tres y Lavalleja y al Oeste con Flores y San José.

#### 1. Tamaño de los establecimientos

El Departamento de Florida, posee una superficie de 990.334 has. con un total de 3684 establecimientos, lo que da un promedio de 269 has. por establecimiento.

SUPERFICIE	ESTABLECIMIENTOS	PORCENTAJE
- 50	1.483	41,0
50 - 100	542	14,0
100 - 200	563	15,3
200 - 500	557	15,0
500 - 1000	298	8,5
1000 - 2500	196	5,0
2500 - 5000	39	1,0
5000 - 10000	6	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>3.684</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DICOSE, 1986

Analizando el cuadro precedente se puede concluir que el 41% de los establecimientos son menores de 50 has. y que el 70% son menores de 200 has. o sea menores que el promedio departamental.

(\*) Resumen del documento elaborado por el Ing.Agr. Alvaro Nín Ríos(DIEX-MGAP), Dr. Wilson Monti Grane(IMF), Dr. Orlando Rodríguez González(IMF), Dr. Raúl Landechea Speranza(DIEX-MGAP)

En lo que respecta a la evolución del número de establecimientos en el Departamento, se puede ver:

	1982	1983	1984	1985	1986	1987(*)
Número establ.	3963	3926	3891	3773	3684	3345

Fuente: DICOSE

(\*) Servicio Veterinario de Florida

Desglosando esta evolución por estratos de tamaño se puede ver lo siguiente:

TAMAÑO	50	100	200	500	1000	2500	5000	10000
% (+/-)	-13	-9	-10	+4	+2	+12	-14	-33

Fuente: DICOSE, 1986

Lo que indica una tendencia a aumentar los establecimientos de tamaños medios, a expensas de los extremos durante el período 82-87.

## 2. Tenencia

Cantidad de has. por tipo de tenencia

TENENCIA	HECTAREAS	PORCENTAJE
PROPIEDAD	617.527	62
ARRENDADAS	235.811	24
OTROS	137.006	14

Fuente: DICOSE

El análisis de datos de los últimos cinco años, no muestra variaciones significativas al respecto.

## 3. Población

La población urbana del Departamento es de 46.500 habitantes, mientras que la rural es de 18.900, lo que totaliza 65.400 habitantes.

La población económicamente activa (mayores de 12 años, ocupados o no) es de 26.300 personas (19.100 hombres y 7.200 mujeres).

La densidad de población es de 6,8 habitantes por km. cuadrado, algo menos de la mitad de la densidad de población a nivel nacional.

#### 4. Uso del suelo

##### **Evolución del uso del suelo**

CONCEPTO	1982	1986
Campo natural	794.429	823.030
Pradera permanente	49.975	46.931
Campo mejorado	61.241	41.536
Campo fertilizado	48.138	30.324
Forrajeros anuales	17.770	17.892
Tierras de Labranza	28.210	22.045
Huertas y viñedos	475	429
Montes artificiales	9.381	8.174

A través del análisis del cuadro se observa una tendencia evidente por parte de los productores a suprimir aquellas formas de uso que implican alta inversión.

Praderas y forrajes anuales parecen contradecir esa tendencia, pero ello es debido a la necesidad de esos cultivos en las explotaciones lecheras.

#### 5. Tipos de producción

En el Departamento los establecimientos se pueden clasificar básicamente en dos giros:

- a. Producción de carne vacuna y lana
- b. Producción de leche

La agricultura funciona como sub-rubro de los tipos de producción antes mencionados.

**SUPERFICIE Y CANTIDAD DE GANADO SEGUN GIRO**

	No.Prod.	%	Has.Tot.	%	Ganado vacuno	%	Sup.promedio
CARNE	2642	71	809.709	81	500.138	80	306
LECHE	1042	29	180.635	19	121.146	20	173
<b>TOTAL</b>	<b>3684</b>	<b>100</b>	<b>990.344</b>	<b>100</b>	<b>621.284</b>	<b>100</b>	<b>268</b>

Fuente: Declaración Jurada DICOSE, 1986

a. Producción de carne vacuna y lana

i. Vacunos

**EXTRACCION DE BOVINOS PARA EL PERIODO 1093 - 1986 Y SU APOORTE PORCENTUAL A LA PRODUCCION NACIONAL**

AÑO	1983	1984	1985	1986
Cabezas	162525	113685	119583	121688
Porcentaje	8,59	9,4	9,2	9,0

Fuente: INAC

En el periodo analizado, Florida es el Departamento que contribuye con la mayor cantidad de cabezas a la faena total del país.

ii. Lanares

Analizando la evolución del stock en los últimos 5 años vemos que el mismo ha aumentado en un 22 por ciento en el Departamento, mientras que para el mismo periodo, a nivel nacional, hubo un aumento del 14 por ciento.

**PRODUCCION DE LANA DEL DEPARTAMENTO**

AÑOS	1982	1983	1984	1985	1986
Kilogramos	3:803.187	3:739.237	3:231.089	4:168.083	4:638.308
% Variac.anual		- 7.1	+5.1	+6.0	+ 11.3
% Prod./total país	5,1	4.55	4,81	5,87	5,12

Fuente: SUL

### b. Producción de Leche

La producción de leche en el Departamento para el año 1985 fue de 140 millones de litros, lo que significa el 23.4% de lo producido en el país en el mismo período.

Esta producción se efectuó por 1.042 productores; 14,7% del total nacional, sobre 180.635 has. que son el 15,1 por ciento del total de hectáreas dedicadas a la lechería del país.

La producción de leche por ha. y por año es de 775 litros para el Departamento, siendo 800 litros el promedio nacional.

La relación vaca ordeñe/vaca seca es de 1,3 (promedio nacional 1,25). El consumo de ración por litro de leche producida se ubica en 220 grs. para el Departamento, en tanto es de 190 grs. promedio a nivel nacional.

### 6. Agricultura

#### EVOLUCION DE LOS CULTIVOS DE VERANO EN EL DEPTO. DE FLORIDA(\*)

CULTIVO	SORGO		MAIZ		GIRASOL		TOTAL	
	80/81	86/87	80/81	86/87	80/81	86/87	80/81	86/87
Zafra	80/81	86/87	80/81	86/87	80/81	86/87	80/81	86/87
Has.	3290	1086	2386	510	1558	492	7234	2088
% Nac.	3,1	2,8	2,3	1,8	1,9	0,7	-	-

#### EVOLUCION DE LOS CULTIVOS DE INVIERNO (\*)

CULTIVO	AVENA		CEBADA		TRIGO		LINO		TOTAL	
	81	86	81	86	81	86	81	86	81	86
Zafra	81	86	81	86	81	86	81	86	81	86
Has.	2646	1661	301	50	3768	1221	611	71	7326	3003
% Nac.	4,8	3,4	0,5	0,09	1,2	0,6	2,6	0,5	-	-

Fuente: DICOSE

## 7. Conclusiones del diagnóstico

Florida es un Departamento productor ganadero lechero, con bajo grado de industrialización de los productos primarios.

En lo que respecta a agricultura lo único que se hace es subsidiario de la producción lechera, debido a las necesidades permanentes de forrajes verdes en invierno y verano.

La producción de granos del departamento ha sufrido un retroceso hasta hacerse casi nula.

La cantidad de establecimientos menores de 200 has. y mayores de 2.500 has. han disminuido en los últimos cinco años, debido fundamentalmente a problemas de rentabilidad en los pequeños establecimientos y a partición de herencias en los demás casos.

Por su tipo de producción el sector rural no tiene capacidad de absorber mano de obra por lo cual el fenómeno de concentración de la tierra se traduce en el plano social, en una migración constante hacia los centros poblados.

Allí la baja industrialización repite el problema de desocupación o lo desvía al sector servicios públicos, generando otros problemas.

No obstante esta situación constatada, ciertas obras de infraestructura parecerían favorecer la estabilidad del asentamiento rural, caso de la red caminera y la electrificación que evidentemente no son suficientes para revertir la problemática planteada.

## II. ROL DEL DEPARTAMENTO EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

### 1. Rol tradicional que ha jugado Florida

- \* Ganadería de carne. Florida es el departamento que aporta más ganado a la faena nacional (9% del total nacional).
- \* Lana. 5,12% de la producción nacional
- \* Lechería. La cuarta parte de la leche producida en el país.
- \* Agricultura. Actualmente ha perdido importancia

- \* Abastecedor de carneros. Según DICOSE 86 el Departamento tiene un 22% más de carneros que el promedio nacional y cuenta el 51 cabañas instaladas.
- \* Procesador de materia prima:
  - Cueros. Curtiembre "El Aguila" (460.000 kgs. de cuero por mes y 1:500.000 de dólares de I.B. en el mismo período.
  - Leche. Usina No.7 de CONAPROLE, quesería y dulce de leche con un ingreso diario promedio de 300.000 lts.
  - Carne. Frigorífico Granja Florida. Matadero Mendoza, Sarandí Grande, Casupá y Capilla del Sauce.
  - Madera. Maderera Cerro Colorado (fabricación de parquet, piques, etc., para mercado interno y exportación). Matra (fabricación de postes, impregnadora).
  - Uva. Vitícola La Cruz y Vidart Hnos.
  - Granos. Molino Florida. Cocomen (Manzanares) que produce toda la harina que se vende en el país.
  - Minerales. Elaboración, cortes, pulidos, etc. de mármol.
- \* Abastecedor de minerales para construcción y revestimientos (Granito para exportación) y para industrias (Metsen y Sena) cuarzo y feldespatos y Cristalerías del Uruguay.

## 2. Rol asignado por la estrategia nacional

Se mantiene el rol tradicional con algunos intentos de diversificación, por ejemplo, en el sector Lanero la instalación reciente del lavadero Fray Marcos, la presencia de Manos del Uruguay y la labor artesanal individual que elabora prendas de lana y cuero para exportación.

Fabricación artesanal de objetos de cerámica para altas temperaturas (estufas, cerámicas, arte, etc.).

Escuela Municipal para formación de artesanos (cuero, guampa, lana, madera y metales) que abastece todo el Departamento con cursos volantes y 6.000 alumnos.

Fabricación de ladrillos, ticholos, tejuelas y baldosas para Montevideo.

En materia agropecuaria el desarrollo de nuevas técnicas de manejo de pastoreo que permitan el aumento significativo de la dotación.

### III. OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL

#### 1. Objetivos derivados de la estrategia nacional

- 1.1 Abastecimiento de materias primas de productos exportables (carne, lana, cuero, leche).
- 1.2 Afincamiento del productor en el medio, apoyando las fuentes de trabajo rural (ej. campo de recría).

#### 2. Objetivos propios del Departamento

- 2.1 Asentamiento en el Departamento
  - 2.1.1 Ocupación de mano de obra urbana y rural
  - 2.1.2 Mejoramiento de los ingresos
  - 2.1.3 Mejoramiento de la calidad de vida de la población
- 2.2 Incremento de la producción y productividad agropecuaria
- 2.3 Conservación y mejoramiento del medio ambiente

### IV. INTERPRETACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

#### 1. Revisión histórica

Se apoyaron los rubros tradicionales (carne, lana, leche) haciendo incapié en los aumentos del producto bruto del sector siguiendo el mismo modelo que se impulsara a escala nacional.

La evolución objetiva de los resultados de esta estrategia se desprenden del análisis de la realidad actual, que muestra un departamento con escasa población rural, con pérdida de mano de obra calificada para tareas rurales que engrosa las filas de los desocupados en las ciudades o nutre los cuadros funcionales del Estado, en un intento de solucionar los problemas sociales.

Falta de procesamiento de las materias primas producidas en el Departamento con pérdida de valor agregado y de las posibilidades de aprovechar la mano de obra disponible.

De lo expuesto podemos concluir que no han existido planteamientos estratégicos continuos y operantes a lo largo del tiempo que permitieran una evolución firme en el desarrollo departamental.

## 2. Identificación de la estrategia para alcanzar los objetivos propios del Departamento

Para alcanzar el objetivo 2.1 asentamiento en el Departamento

### 2.1.1 Ocupación de mano de obra urbana y rural

Estrategias:

- a. intensificación de la producción en los rubros tradicionales.
- b. instalación de industrias procesadoras del producto del sector primario departamental
- c. desarrollo forestal

### 2.1.2 Mejoramiento de ingresos

Estrategias:

- a. fomento de las cooperativas y grupos de productores en todos los niveles
- b. fomento de la pequeña industria rural (quesos, aves, miel, cunicultura) y de huertas familiares.
- c. creación de ocupación remunerada para la mujer en el hogar rural
- d. estimulación de la extracción y procesado de minerales

### 2.1.3 Mejoramiento de la calidad de vida de la población

Estrategias;

- a. promoción de cooperativas de consumo, vivienda, ahorro y crédito, etc.
- b. estimulación de la electrificación rural, caminería y comunicaciones
- c. fomento de la capacitación y mejoramiento de las posibilidades de acceso a la misma teniendo presente las necesidades del Departamento.

Para alcanzar el objetivo 2.2 Incremento de la producción y productividad agropecuaria.

**Estrategias:**

- a. desarrollo de la producción ovina. Capacitación, demostración de resultados, comercialización
- b. desarrollo de la producción forestal. Capacitación, viveros municipales, exoneración impositiva

En ambos casos se piensa en el aumento de la producción fundamentalmente en base a técnicas de manejo.

Para alcanzar el objetivo 2.3. Conservación y mejoramiento del medio ambiente:

**Estrategias:**

- a. conservación y mantenimiento de suelos. Capacitación, impositiva, créditos
- b. de uso y manejo de aguas. Capacitación, código de aguas
- c. de aspectos complementarios. Forestación, reserva de flora y fauna, controles.

En esta materia, se considera muy importante la parte educativa de la población y tener en cuenta el Plan Director.

**V. IDENTIFICACION DEL PROTAGONISTA PARA DESARROLLAR LA ESTRATEGIA**

**1. Estrategias a ser realizadas a nivel del Gobierno Nacional y Departamental**

- 2.1.1.a. Intensificación de la producción en los rubros tradicionales.
- 2.1.2.a. Fomento de cooperativas y grupos de productores
- 2.1.2.d. Estimulación de la extracción y procesado de minerales
- 2.1.3.b. Estimulación de la electrificación rural, caminería y comunicaciones
- 2.1.3.c. Fomento de la capacitación y mejoramiento de las posibilidades
- 2.2.a. Desarrollo de la producción ovina
- 2.3.a. Conservación y mantenimiento de suelos
- 2.3.b. Uso y manejo de aguas

2. Estrategias a ser realizadas a nivel del Gobierno Departamental

- 2.1.1.b. Instalación de industrias procesadoras de productos del sector departamental
- 2.1.1.c. Desarrollo de la producción forestal
- 2.1.2.b. Fomento de la pequeña industria rural y huertas familiares
- 2.1.2.c. Creación de ocupación remunerada para la mujer en el hogar rural
- 2.1.3.a. Promoción de cooperativas de consumo, viviendas, etc.
- 2.3.c. Aspectos complementarios sobre impacto ambiental

En el marco de las estrategias nacionales y departamentales se destaca en la ejecución el rol de:

- Cooperativas y grupos de productores
- DIEX, SUL, Plan Agropecuario, Dirección de Suelos, Dirección Forestal y otros
- Banco República, Cooperativas de crédito y banca en general.

En lo referente estrictamente al rol del Gobierno Departamental se entiende que el protagonismo en la ejecución de las estrategias corresponde a un Departamento de Fomento Agropecuario, Artesanal e Industrial de integración interdisciplinaria a ser creado.



## **INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL DEPARTAMENTO DE RIO NEGRO (\*)**

### **I. CARACTERIZACION SOCIO-ECONOMICA DEL DEPARTAMENTO DE RIO NEGRO**

El Departamento de Río Negro ubicado en el litoral oeste del país posee una superficie de 928.200 has (5% del área nacional) y una población de 48.590 habitantes, orientándose su producción hacia rubros agrícola-ganaderos.

El 42% de los suelos del Departamento admiten un uso agrícola medio, alto y muy alto. En relación al uso actual del suelo se destacan en primer lugar el elevado porcentaje de campo natural (75%) seguido por los cultivos anuales (12%). Los suelos de aptitud forestal ocupan un 28% de la superficie del departamento.

El número de explotaciones agropecuarias del departamento es de 1.533 (1986) de las cuales el 57% corresponden a establecimientos menores a 200 ha.

Dentro de los cultivos agrícolas destacamos como el más importante al trigo, seguido por girasol, sorgo, avena y cebada. Los rendimientos promedio del departamento para los 5 cultivos son similares a los promedios nacionales. La realización de los cultivos se efectúa en un buen porcentaje bajo la modalidad de medianería, teniendo esta una mayor incidencia en los cultivos de invierno, que para el área triguera del departamento llegó a significar el 40% del área.

Dentro del sub-sector ganadero se visualiza en los últimos tres años un incremento del stock ovino del departamento en tanto que el de vacunos se ha mantenido constante. También en los últimos años se han observado incrementos importantes en la producción lechera del departamento, como resultado de una expansión de la cuenca lechera. La población económicamente activa es el 37 por ciento de la población total (3/4 partes hombres, 1/4 mujeres).

---

(\*) Resumen del documento elaborado por el Dr. Ernesto Bonetti (IMRN), Ing.Agr. María Marta Albicetti (DIEX-MGAP), Ing.Agr. Gustavo Ripoll (IMRN) e Ing.Agr. Juan Núñez (INC)

La población rural ha descendido en los últimos 25 años un 9 por ciento.

El Departamento cuenta con importantes vías de comunicación (carreteras nacionales, puerto de ultramar, vía férrea) y una adecuada red de caminos internos.

Con respecto a la electrificación rural se observan carencias importantes.

El Departamento cuenta con una infraestructura de servicios generales al sector agropecuario que si bien es suficiente, ésta puede ser mejorada.

Existen agroindustrias en el Departamento que se vinculan directamente a algunos rubros de producción.

Existen 9 colonias en el Departamento, dos de ellas privadas y 7 pertenecientes al I.N.C. que suman 631 fracciones. Algunas de ellas presentan problemas derivados del pequeño tamaño de las fracciones.

## II. ZONIFICACION

Delimitamos 4 zonas en el Departamento en base a: tipos de producción, tamaño de los predios y/o tipos de suelos.

ZONA 1: Zona de influencia de Fray Bentos y Nuevo Berlín, donde se presenta una producción ganadera - agrícola, con tamaño de predios variables y tipos de suelo fértiles y medianamente profundos en general.

ZONA 2: San Javier, caracterizada por una producción agrícola - ganadera con predios pequeños y tipos de suelo diferentes, desde fértiles a arenosos y pobres.

ZONA 3: Comprende la zona de influencia de Young abarcando las Colonias César Mayo Gutiérrez y Kennedy. La producción es agrícola - ganadera, el tamaño de los predios es medio y los tipos de suelo son fértiles y medianamente profundos, apareciendo en algunos lugares suelos pedregosos y arenosos.

**ZONA 4:** Es la ubicada al oeste del Departamento a partir de una línea entre Paso de la Cruz y Grecco. La producción es ganadera en su mayor parte, aunque también existe algo de agricultura. Los suelos dominantes son superficiales de fertilidad media y en menor proporción suelos arenosos y suelos fértiles y medianamente profundos. El tamaño de los predios es en general grande.

### III. ROL DEL DEPARTAMENTO EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

El rol tradicional que ha jugado históricamente el Departamento se ha basado en la producción de carne, la agricultura, la producción de lana y en la generación hidroeléctrica de energía. Esta última se realiza a través de 2 represas sobre el Río Negro: Baygorria y Palmar.

Actualmente los rubros tradicionales están en etapa de reorganización hacia sistemas de producción agrícola - ganadero más diversificados, dentro de los cuales comienzan a aparecer nuevos rubros como: lechería, forestación, citricultura, apicultura, semilla fina y otros.

En el año 1986 el aporte de los principales rubros al valor bruto del Departamento es el siguiente: Carne 39,5%, cultivos agrícolas 31,7%, leche 10,7% y citrus 5,0%.

### IV. OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL

a. Objetivos derivados de la estrategia nacional de desarrollo y el rol que ésta le asigna al departamento.

- Incrementar la producción y la productividad de los rubros tradicionales del departamento (carne, lana y granos).

- Mejorar la calidad de vida de la población rural.

- Mejorar las condiciones de generación y transferencia de tecnología.

- Optimizar el uso de los recursos naturales.

- Incrementar la producción y productividad de los rubros no tradicionales (lechería, forestación, citricultura, apicultura, etc.).

- Propender la expansión de las exportaciones de productos agropecuarios.

**b. Objetivos propios del desarrollo departamental**

1. Incrementar la producción, el valor agregado y la rentabilidad de los rubros de producción tradicionales (carne, lana y granos).

2. Incentivar los rubros de producción no tradicionales, buscando incrementar su producción, el valor agregado y la rentabilidad de ellos. Ejemplo: lechería, forestación, citricultura, apicultura, semilla fina, etc.

3. Contribuir al afincamiento de la población en el medio rural.

4. Lograr una plena ocupación de la mano de obra.

**V. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DEPARTAMENTAL**

Las estrategias para tratar de alcanzar los objetivos antes mencionados se pueden resumir de la siguiente manera:

**Para el Objetivo No.1**

- Implementar acciones tendientes a incrementar la productividad y el número de cabezas de los rodeos vacunos y lanares.
- Buscar mecanismos que permitan incrementar el área agrícola y los rendimientos de los cultivos.
- Promover la instalación de agroindustrias para aumentar el valor agregado de los productos.
- Buscar e implementar mecanismos que contribuyan a abaratar los costos de producción y/o incrementar los precios de los productos.

Para el Objetivo No.2

- Fomentar la expansión de los rubros no tradicionales y la productividad de los mismos.
- Promover la instalación de agroindustrias para aumentar el valor agregado de los productos.
- Buscar e implementar mecanismos que contribuyan a abaratar los costos de producción y/o incrementar los precios de los productos.

Para el Objetivo No.3

- Apoyar y fomentar acciones que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población rural. Entre otras acciones podemos mencionar:
  - Disminuir las diferencias en oportunidad de ingresos
  - Modificación y/o creación de una adecuada infraestructura rural
  - Disponibilidad de servicios sociales básicos para la población

Para el Objetivo No.4

- Promover acciones a los efectos de lograr un mayor grado de intensificación en la producción agropecuaria.
- Favorecer la instalación de agroindustrias en el medio rural
- Desarrollar un adecuado grado de capacitación para cada una de las actividades que realizan los trabajadores rurales.
- Realizar acciones tendientes a incrementar la utilización de la capacidad productiva de la mujer rural.

**VI. OBJETIVOS NO ENCUADRADOS DENTRO DEL MARCO DE LA POLITICA AGROPECUARIA DEL GOBIERNO**

- Reactivación del Instituto Nacional de Colonización, como agente dinamizador del desarrollo rural
- Viabilización de las explotaciones de los pequeños y medianos productores, tratando de definir unidades económicamente productivas para cada zona

- Determinación de un marco político claro y estable, adecuado para el sector agropecuario
- Reformulación de un sistema de crédito que posibilite el acceso a tierras y el establecimiento de unidades productivas en las mismas
- Abaratamiento del costo de los insumos agropecuarios
- Expansión del área agrícola a nivel departamental

# INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN JOSE (\*)

## 1. INTRODUCCION

San José con una superficie mayor de 400.000 has. y casi 90.000 habitantes tiene unos 5000 establecimientos rurales, predominan los productores propietarios de predios entre 20 y 50 has. Es el primer departamento productor de papas y el segundo en queso y ganado lechero. Cuenta con cinco cooperativas y seis sociedades de fomento rural en el sur del departamento. El INC posee casi un 6 por ciento de la superficie y casi un 9 por ciento de los productores son colonos. La gran mayoría de los productores no cuentan con asistencia técnica. Por los tipos de suelo, tamaño de los predios, recursos hídricos, recursos humanos y acceso a los mercados, San José tendría tres grandes zonas en cuanto a su potencial productivo. La zona norte más apta para la explotación ganadera, fundamentalmente carne y lana. La zona central (ruta 11) apta para agricultura algo intensiva, fundamentalmente leche y frutales. La zona sur (ruta 1) es muy apta para explotaciones de alta inversión y cultivo intenso como horticultura, floricultura y fruticultura.

### 1.1 Valor bruto de la producción agropecuaria departamental

Del análisis del VBP departamental estimado, los rubros que se desarrollan en los predios de menor tamaño y que ocupan mayor cantidad de mano de obra, son los de mayor incidencia económica: la leche y el queso artesanal aportan el 60% del VBP y la producción horti-frutícola aporta el 25% del VBP departamental.

### 1.2 Situación de los distintos rubros agropecuarios

#### a. Carne y lana

Existe un estancamiento en la producción de bovinos de carne y un incremento en el stock de ovinos y por

(\*) Resumen del documento elaborado por el Ing.Agr. Guillermo Artola (DIEX-MGAP) con la colaboración de Santiago Fabián y Héctor Dabeces (IMSJ)

consiguiente mayor producción de lana; aunque el departamento produce menos del 1 por ciento de la lana y menos del 4 por ciento de la carne producida por el país.

b. Leche

Casi 2000 empresas, en más de 200.000 has. en tamaño predominante de 40 hectáreas con ganado Holando mayoritariamente, producen una media de menos de 900 lts/ha/año. Una quinta parte de los productores lecheros son queseros artesanales. La gran mayoría de los lecheros remiten a agroindustrias lácteas; fundamentalmente CONAPROLE en sus plantas de Villa Rodríguez y Ruta 1 km. 78. Es el sector más dinámico del departamento con problemas causados por el minifundio.

c. Avicultura, cunicultura y apicultura

Tres rubros promisorios por su posibilidad de exportación con dos avícolas, 60 cunicultores y 100 apicultores, que producen huevos, pollos, etc., 6400 kgs. de carne de conejo/mes y 240 toneladas de miel/año respectivamente. La miel es el rubro de mayor posibilidad de expansión.

d. Trigo, maíz y lino

El departamento produce en el entorno del 2 - 6% de la producción nacional.

e. Hortifruticultura

Más de un millar de productores mayoritariamente hortícolas con un tamaño predominante de predio de 10 has., indican el uso intensivo de los recursos humanos y del suelo.

Se produce más del 40% de la papa nacional. Existen casi 400 viticultores y unas pocas grandes empresas hortifrutícolas.

### 1.3 Población departamental

Aproximadamente un tercio de la población es económicamente activa. La mayoría de la población se encuentra en la capital departamental y al sur este por la ruta 1 a menos de 50 kms. de Montevideo (San José, Rincón de la Bolsa y Libertad).

Se destaca además la población de ruta 11 al este con centro en Villa Rodríguez y la ruta 1 al oeste con centro en Ecilda Paullier.

## 2. EL DEPARTAMENTO Y SU ROL EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

### a. Rol tradicional

San José ha sido un departamento que se ha caracterizado por ser escaso aportador de carne y lana, siendo en cambio un abastecedor importante de leche y papa principalmente, además hortalizas, frutas y vid; alimentos destinados casi tradicionalmente al mercado interno, y en forma fundamental Montevideo, que es el mayor centro consumidor (con el 50% de la población nacional) y que se encuentra a una distancia de 50-60 kms. de las principales áreas hortifrutícolas departamentales.

### b. Papel asignado por la estrategia nacional

Rol implícito: agroindustrial exportador de productos de granja, por la realidad hortifrutícola departamental y por su cercanía a Montevideo.

Rol explícito: por ser San José un departamento con gran incidencia - a nivel nacional - en la producción de leche, deberá continuar aportando al desarrollo lechero ya que este está incluido dentro del programa de DFP.

Dado la importancia a nivel nacional de la producción pecuaria, y a pesar de no tener incidencia importante en el VBP departamental, se deberá mantener los aportes de carne, lana y cereales al país.

## 3. OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEPARTAMENTAL

La Comisión formuladora conjuntamente con el Sr. Intendente Municipal de San José, determinaron primariamente los objetivos que se expondrán a continuación, como resultado de una interpretación y priorización de necesidades, no significando ésto que de futuro no se establezcan nuevos objetivos, ya que la IMSJ mantendrá su actitud tradicional de servicio y apoyo a las necesidades e inquietudes departamentales. Es clara intención pues de la IMSJ llevar a la práctica esa priorización en los objetivos y estrategias a desarrollar en aquellas áreas de mayor incidencia en el VBP departamental y que producirán en el corto plazo aportes a la concreción de mejorar la ocupación y calidad de vida de la población rural.

### 3.1 Objetivos derivados de la estrategia nacional de desarrollo

En el documento de IICA "Interpretación de la Política Agraria del Gobierno" se indica que el Gobierno Nacional le ha otorgado gran importancia al sector agropecuario, como reactivador importante de la economía global, siendo su contribución fundamental la exportación.

Para tales fines definió el gobierno estrategias de tendencias agroindustrial exportador y agro-exportadora que contribuyan al aumento de las exportaciones principalmente de los productos no tradicionales y en particular, de origen granjero.

De lo expuesto surge que el desarrollo departamental deberá buscarse a través de:

- a. Promover acciones que procuren un aumento de la productividad para abastecer el mercado interno y externo.
- b. Procurar el crecimiento del sector no sólo en los aspectos cuantitativos, sino también en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.
- c. Apoyar acciones que busquen mejorar la generación y transferencia de tecnología que viabilicen los aumentos de la productividad.

### 3.2 Objetivos propios del desarrollo departamental Objetivo No. 1

Dado el gran aporte al valor del producto bruto del departamento, a la ocupación, a la generación de demanda de mano de obra y por efectuarse en gran cantidad de predios de tamaño pequeño y mediano y tener importancia agroexportadora se procurará el desarrollo de la granja del sur del departamento apuntando a un sistema agroindustrial exportador.

#### Objetivo No. 2

Dadas las características socio-económicas de los pequeños productores lecheros no remitentes, con pocas posibilidades de mejorar sus técnicas de producción y elaboración, la IMSJ estimulará el desarrollo de los mismos, buscando en forma fundamental el ordenamiento a través de la

agrupación en las etapas de producción y comercialización dentro del marco legal que regula al sector a nivel nacional.

#### Objetivo No. 3

Atenuar la migración rural-urbana, procurando mejorar sus condiciones de vida.

#### Objetivo No. 4

Obtener la plena ocupación de la mano de obra urbana-rural.

### 4. INTERPRETACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

#### 4.1 Estrategias históricas

a. Tradicionalmente la Intendencia Municipal ha estado vigilante de las inquietudes y necesidades de la población del departamento, por lo cual en el presente se va a continuar con el apoyo a todas las inquietudes que surjan a nivel departamental

b. Se continuará apoyando la producción agrícola y ganadera, a pesar de no tener incidencias en el VBP departamental por estar dentro del rol asignado por la estrategia nacional y por las implicancias políticas y sociales negativas que ocasionaría el no hacerlo.

#### 4.2 Estrategias deseables para el logro de los objetivos

##### 4.2.1 Estrategia para lograr el objetivo No.1

- Promover y crear las condiciones departamentales necesarias para que se instalen agroindustrias que permitan obtener productos de calidad competitivos principalmente en el mercado exterior.
- Apoyar las actividades tendientes a la generación y transferencia de tecnología para promover una reconversión productiva del área granjera tendiente a hacer más eficiente la relación productiva con las agroindustrias, por ejemplo: obtención de plantines libres de virus, producción de semillas de hortalizas, etc.

- Colaborar con las agrupaciones de productores granjeros (SFR, cooperativas) para que sean más eficientes sus acciones, por ejemplo: a través de conexiones con países que brindan donaciones, especialmente para maquinarias de uso cooperativo.
- Apoyar las acciones de la Comisión Departamental de apoyo a la granja.
- Establecer una eficiente coordinación en el departamento entre la investigación y productores a los efectos de mejorar la producción y productividad.
- Crear un Departamento Agropecuario Municipal para que actúe de agente catalizador de iniciativas y coordinación entre las instituciones departamentales.

#### 4.2.2 Estrategias para lograr el Objetivo No.2

- Efectuar un estudio que permita establecer una forma más idónea de la producción artesanal y que tienda a insertarla dentro del Marco Legal a formularse en el sector, tratando de cuantificar y cualificar el nivel de producción de la zona como también mejorar la comercialización.

Esto se logrará a través de:

- \* una tipificación de la producción de acuerdo al mercado
- \* concentrar la producción y comercialización
- \* apoyar las acciones de la Comisión de Apoyo a la Granja tendientes a lograr el objetivo.

#### 4.2.3 Estrategia para lograr el Objetivo No.3

- Favorecer la incorporación de cultivos ocupadores de mano de obra como los horti-frutícolas que generan su demanda.
- Apoyar gestiones tendientes a generar ocupación a través de la instalación de agroindustrias en el lugar de producción, que permitan mejorar el grado de desarrollo de los predios, contribuyendo a aumentar el empleo de mano de obra en el medio.

- Continuar brindando servicios imprescindibles para mejorar las condiciones de vida y comunicación.

#### 4.2.4 Estrategia para lograr el Objetivo No.4

- Las estrategias desarrolladas para el Objetivo No. 3
- Estimular el desarrollo agroindustrial generador de puestos de trabajo
- Fomentar programas artesanales a través de pequeñas industrias que emplean mano de obra que ha migrado del campo.

### 5. PROTAGONISTAS DE LAS ESTRATEGIAS

#### 5.1 Actuarán en la estrategia No.1

Gobierno Nacional en la financiación, planificación y apoyo técnico; el Departamental brindando apoyo técnico y material a los efectos de dinamizar y coordinar las actividades del plan de desarrollo.

La organización de productores participará aportando la información necesaria para que la estrategia sea beneficiosa para las realidades del sector en el departamento.

#### 5.2 Actuarán en la estrategia No.2

El Gobierno Nacional indicando el Marco Legal que regirá al sector en el futuro y el Gobierno Departamental obteniendo la información necesaria y apoyando las acciones para el logro del objetivo.

#### 5.3 Actuarán en la estrategia No.3

El Gobierno Nacional actuando a través de las actividades desempeñadas en la estrategia No.1 y además a través de sus distintas dependencias contribuyendo a mejorar las condiciones de vida (luz, teléfono, etc..).

El Gobierno Departamental actuando al igual que en la estrategia No. 1 y manteniendo y ampliando los servicios de caminería rural.

#### 5.4 Actuarán en la estrategia No.4

El Gobierno Nacional y Departamental. El primero incentivando la creación de industrias que cumplan con los fines y el Departamental coordinando, evaluando, indicando y apoyando a través del mejoramiento de la capacidad de los participantes en la industria artesanal.

## COMENTARIOS A LOS DOCUMENTOS SOBRE INTERPRETACION DE LAS ESTRATEGIAS DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO RURAL

Juan L. Marambio(\*)

El principal elemento que quisiera mencionar es el reconocimiento a todos los grupos de trabajo de cada departamento por el esfuerzo realizado en tan corto tiempo. Ello es importante de destacar ya que cuando se iniciaron las acciones para elaborar este documento apreciamos en todos Uds. un cierto pesimismo, en términos de que no iba a ser posible en tan corto tiempo alcanzar la tarea.

La impresión con que uno se queda después de escuchar las distintas exposiciones, es que este esfuerzo permitió por un lado un trabajo en equipo entre distintas instituciones y por otro lado condujo a mirar a sus respectivos departamentos como un todo, aspecto que tengo la impresión que los estimuló mucho.

Un comentario de tipo general que se puede hacer en relación a este punto es que estamos convencidos que era indispensable hacer este trabajo y los invitamos a continuar profundizándolo, ya que hace bien a sus Departamentos y a sus Instituciones que un grupo como el de Uds. piense en términos más globales.

Respecto a los documentos y de sus respectivas presentaciones, haré algunos comentarios de tipo general. Estos tienen solo la intención de estimularlos a continuar profundizando en esta tarea ya que será fundamental para las próximas etapas. Estos son:

1. Aún faltaría profundizar la etapa de consulta y validación, lo cual en gran parte entendemos que se debió a

---

(\*) Ing.Agr., Especialista en Desarrollo Rural del  
IICA - Uruguay

falta de tiempo, pensamos que ello se habría adicionado otros elementos que son importantes en este tipo de trabajo, de ahí que valdría la pena que en el futuro el grupo realizase un esfuerzo en este sentido.

2. Se aprecia un cierto desbalance entre las diversas partes de los documentos. En efecto, en todos se encuentra muy desarrollado lo referente al diagnóstico, pero muy poco lo concerniente a la estrategia en sí, pienso que podríamos haber avanzado y profundizado más en esto, que es parte central que andamos buscando.

3. En algunos documentos se aprecian algunas confusiones conceptuales en elementos tales como: objetivo, estrategia, políticas y acciones concretas.

Merece especial mención lo referente a la estrategia, a lo cual habría que darle un alto grado de realismo de tal manera que ella no sea una carta o listado de buenos deseos, recuerden que ella tendría que ser validada. No en todo constituye un enunciado que sea capaz de indicar el camino más corto y efectivo para aproximarse a los objetivos.

4. Básicamente todos los documentos han seguido un esquema de desarrollo agrícola, olvidándose que nuestro enfoque es más amplio, es sobre desarrollo rural. El esfuerzo estuvo en lo productivo, olvidando otras variables del sector rural, incluso en más de alguno mostraron cierta preocupación por lo urbano, y no tanto por lo rural.

Lo anterior puede haber llevado a que no se resaltarán o profundizarán aspectos importantes del proceso de desarrollo rural y que se dan en vuestros Departamentos como son:

- La disminución del número de empresas
- La situación de los pequeños agricultores
- La situación de la mujer y de la juventud rural
- Las migraciones rurales
- La organización de los productores
- Las condiciones de vida del medio rural, sólo se le ve con respecto a la situación de los medios de comunicación como los caminos. Pero ¿qué pasa con salud, vivienda, capacitación, educación, etc.?

5. Del diagnóstico realizado se aprecia que falta algún grado de interpretación, de causa-efecto, lo cual condujo a que aspectos muy importantes no se reflejaran en el análisis como sucede por ejemplo con:

a. La comercialización, aquí mismo se ha hablado de que hay un problema de rentabilidad, que el agricultor tiene el gran drama de qué producir.

b. La debilidad de los servicios de apoyo.

c. El empleo y la oferta de mano de obra

d. La estructura productiva. Se percibe cierto temor de abordarla, a pesar que puede ser la salida para dar empleo.

e. Tecnología y asistencia técnica al productor.

6. De las exposiciones surgen algunos puntos que fueron reconocidos por todos pero que no han sido abordados en el documento ya que necesariamente tendrían que reflejarse en la estrategia. Entre estas se tiene:

a. El desarrollo agroindustrial

b. La necesidad de mejorar la productividad ganadera

c. La necesidad de un desarrollo forrajero

d. El desarrollo forestal

e. El desarrollo lechero

f. La situación del sector granjero

7. En lo relativo al protagonista, se percibe que no hubo un desarrollo detallado y sistemático, ni se visualiza un papel de los sectores no públicos, que en el país es muy importante.



# METODOLOGIA PARA LA IDENTIFICACION DE AREAS PROBLEMA DEL DESARROLLO RURAL DEPARTAMENTAL

J.L. Fando (\*)

## 1. MARCO DE REFERENCIA GENERAL

### Marco de referencia para analizar la política

Política representa la variación deliberada por un autor (Gobierno) de variables instrumentales dentro de restricciones sociales, políticas y económicas dadas, con el fin de aproximarse lo más posible a las aspiraciones de la sociedad.

De esta definición se extraen los tres elementos principales siguientes: a) Aspiraciones de la Sociedad; b) Restricciones para alcanzarlas y c) Variación deliberada de variables instrumentales.

Las aspiraciones representan lo que el grupo social desea alcanzar como consecuencia de los valores y creencias de la sociedad, de la doctrina económica social imperante y del sistema político en que esa sociedad se encuentra inmersa.

Las aspiraciones de la sociedad son interpretadas por el autor como los grandes objetivos nacionales de bienestar general de la población, aumento de la representación del país en el concierto de naciones del planeta, distribución equitativa de la riqueza, etc.

Estos objetivos nacionales se traducen en mandatos particulares para cada uno de los sistemas del país: económico, social, cultural, etc.

Ejemplo de objetivos nacionales:

- a. Asegurar la alimentación adecuada de todos los habitantes del país.
- b. Garantizar viviendas adecuadas e higiénicas a todas las familias del país.

---

(\*) Especialista en Comercialización Agrícola  
IICA - Paraguay

- c. Velar porque el potencial intelectual y los recursos humanos del país sean adecuadamente aprovechados con el fin de asegurar un desarrollo y evolución económica y social creciente.
- d. Garantizar la salud de los habitantes y una protección adecuada contra las enfermedades, reduciendo la mortalidad infantil, aumentando las expectativas de vida, etc.

Estos objetivos son aceptados, con pequeñas diferencias, por todos los países. La variación entre un país y otro estiba en la doctrina política y económica a la que se adscribe y por medio de la cual cada país particular espera poder alcanzar esos objetivos. Así, un país adscrito a un sistema capitalista interpretará el medio para alcanzar esos objetivos de distinta forma que un país adscrito a un sistema socialista y países adscritos al mismo sistema podrán sin embargo aplicar estrategias y procedimientos distintos según respondan a un ordenamiento económico planificado o a un ordenamiento económico de mercado.

El diseñador de política, no asume como tal, ninguna posición crítica con relación a la doctrina, sino que la toma como dato para diseñar la estrategia.

Con relación a las restricciones que el autor confronta para formular la política, estas pueden ser de tres tipos:

- a. Recursos humanos físicos, naturales, financieros, etc., que tiene la sociedad para acometer la estrategia requerida para acercarse a las aspiraciones de la sociedad.
- b. Compromisos, derivados del sistema político donde opera el autor: compromisos económicos derivados de la desigualdad en el control del poder político y económico de la sociedad en un momento determinado, etc.
- c. Dependencias derivadas de la localización geoeconómica del país, de la subordinación de la industria nacional a la industria internacional, de la libertad y participación de la producción nacional en el mercado internacional, etc.

En cuanto a la variación deliberada de variables instrumentales o estrategia, representa el conjunto de medidas, modalidades de aplicación y uso de los recursos y medios de que dispone la sociedad con ventajas comparativas para poder evolucionar de una situación actual a una proyectada y más cercana al nivel de aspiraciones de la sociedad.

Esta estrategia global es, a su vez, articulada a través de estrategias específicas de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo cultural, etc. Derivado de estas políticas "macro" de ámbito nacional, están las políticas de ámbito regional las cuales representan, por un lado, la traducción regional del mandato nacional y por otra las propias aspiraciones departamentales a su propio desarrollo.

La política de desarrollo rural departamental que nos sirve de punto de referencia para la identificación de proyectos en este Seminario, es por consiguiente, el resultado de una interpretación regional de las políticas nacionales de desarrollo agropecuario y desarrollo social, en lo que atañen a la región como participante en el desarrollo nacional, más la dimensión estratégica regional particular como manifestación genuina de la aspiración departamental a su propio desarrollo.

## 2. MANDATO DE LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL DEPARTAMENTAL

Representa los objetivos que debe seguir una estrategia de desarrollo rural departamental, como traducción de las aspiraciones del departamento en ese campo siempre y cuando que ellos estén subordinados o no se opongan a los objetivos nacionales de desarrollo y que representen una opción eficiente para responder y coadyuvar a los objetivos de las estrategias nacionales de desarrollo. Quiero esto decir que esta estrategia por corresponder a un grupo social subordinado en el contexto nacional, si bien responde a las aspiraciones de ese grupo social, debe hacerlo en perfecta armonía y correspondencia con los objetivos de la sociedad nacional.

Por consiguiente, los pasos a seguir, para configurar el mandato de la política de desarrollo rural departamental son los siguientes:

### a. Interpretación del mandato departamental derivado de los objetivos de desarrollo nacional

Supongamos por ejemplo que los objetivos para el desarrollo agropecuario del país fueran los que correspondieran al modelo de CEPAL que inspiraron las estrategias de desarrollo regional de América Latina en la década de los 60:

- i. Proveer divisas por medio de exportaciones con el fin de poder importar bienes de capital del extranjero.
- ii. Servir de base para la expansión industrial y urbana
- iii. Proveer alimentos baratos para permitir la expansión de la fuerza de trabajo urbana
- iv. Servir de fuente de trabajo barato para las nuevas industrias.
- v. Proporcionar materia prima para el sector manufacturero
- vi. Servir de mercado para las manufacturas nacionales.

En este caso, la política departamental tendría que coadyuvar al desarrollo agropecuario nacional, a través de una mayor especialización, una mayor eficiencia productiva y una mayor complementariedad entre departamentos de tal forma que la traducción departamental de los objetivos sería lo siguiente:

- i. Aumentar la producción y productividad del sector agropecuario departamental con el fin de permitir que el país pueda mantener y aumentar el volumen de las exportaciones agropecuarias de X Y Z (rubros de exportación nacionales que son producidos con ventajas y tradicionalmente en el departamento).
- ii. Garantizar el suministro adecuado a la industria nacional de L M N (rubros de uso industrial nacional que se producen con ventajas comparativas en el departamento) en óptimas condiciones de calidad y precio.
- iii. Alcanzar un mayor grado de autosuficiencia alimentaria en el abastecimiento de la población del departamento
- iv. Aumentar la eficiencia productiva y el nivel de empleo de la fuerza laboral departamental a través de programas de aprendizaje laboral.

b. Interpretación de las aspiraciones departamentales para su desarrollo

Fero además de estos objetivos anteriores, traducción fiel de los objetivos nacionales referidos al ámbito departamental, el departamento tiene a su vez aspiraciones económicas y sociales propias que deben entrar de una forma determinante en el mandato de la estrategia de desarrollo agropecuaria departamental.

Supongamos que estas aspiraciones departamentales se resumieran en los siguientes objetivos:

- a. Mayor participación del Departamento en los frutos de desarrollo económico nacional
- b. Servicios básicos equiparables a los del resto del país.
- c. Mayor autonomía política y económica

Estas metas o aspiraciones se traducirían en los siguientes objetivos para la estrategia de desarrollo rural departamental:

- i. Aumentar los niveles de ingresos de los productores agrícolas del departamento.
- ii. Conseguir que la renta departamental sea equiparable a la renta del resto del país.
- iii. Reducir la migración del departamento a través de la creación de fuentes de trabajo.
- iv. Asegurar la disponibilidad eficiente de los servicios de salud del departamento.
- v. Asegurar que los componentes de los programas nacionales de desarrollo agropecuario que afectan al departamento, sean formulados o implementados en estrecha colaboración con los representantes departamentales, etc.

c. El mandato departamental

Estas aspiraciones departamentales sin contraponerse a los objetivos nacionales, sirven para identificar un mandato más específico y propio que sirva

para orientar la consecución de los objetivos nacionales y departamentales simultáneamente y de configurar una estrategia de desarrollo departamental protagónica.

Ejemplo: supongamos que de la traducción de los objetivos nacionales de desarrollo agropecuario y de desarrollo social a nivel de departamento, más la interpretación de las aspiraciones departamentales, se obtienen los siguientes objetivos de desarrollo departamental:

- i. Alcanzar una contribución eficiente a los objetivos nacionales de incremento de exportaciones y autosuficiencia alimentaria por medio de un incremento de la producción y productividad de soja, arroz, carne vacuna y leche.
- ii. Diversificar la producción agropecuaria y conseguir el fomento y desarrollo de otros rubros con potencial productivo a fin de reducir la dependencia económica departamental, ampliar el uso de los recursos disponibles y alcanzar la autosuficiencia alimentaria a nivel de departamento.
- iii. Conseguir la ocupación de la mano de obra del departamento.
- iv. Aumentar el nivel de ingreso y participación en los beneficios de desarrollo económico y social, tanto del país como del departamento, de la población rural.
- v. Alcanzar una mayor participación en el valor agregado de la producción departamental.

El mandato de desarrollo rural departamental así obtenido, servirá como base de referencia para la formulación de la estrategia y correspondiente identificación de las áreas problemas.

### 3. AREAS ESTRATEGICAS DE ACCION

El mandato del desarrollo rural departamental, se realiza por medio de áreas de estrategia de acción, las cuales son divisiones específicas de la estrategia global referidas a un área temática principal y capaces de desarrollar con autonomía la parte del mandato que corresponde a esa área estratégica. Las áreas estratégicas

de acción (A.E.A.) principales, para el desarrollo rural departamental, serán las ocho siguientes:

- i. Fomento de la producción. Área estratégica encargada de aportar los requerimientos infraestructurales físicos y tecnológicos que la particular política de desarrollo rural departamental exija.

En esta área estratégica se incluyen los siguientes elementos:

- a. Infraestructura y equipos necesarios para la producción y comercialización agropecuaria.
  - b. Capitalización y crédito
  - c. Investigación y transferencia de tecnología.
- ii. Zonificación. A.E.A. de diagnóstico y diseño encargada de identificar el potencial de cada zona del departamento y de formular las estrategias específicas de desarrollo de cada una de ellas, de acuerdo a su vocación económica y problemática.
  - iii. Comercialización. A.E.A. encargada de desarrollar las medidas estratégicas necesarias para traducir el esfuerzo productivo en utilidad económica.
  - iv. Cambio estructural. Comprende todas las medidas y estrategias para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de los recursos, ingresos y oportunidades entre los grupos sociales del medio rural. Incluye las subáreas siguientes:
    - a. Reforma agraria
    - b. Colonización
    - c. Tenencia
  - v. Servicios básicos. Encargada de proporcionar los servicios básicos de salud, educación, electrificación de la comunidad, sanitarios, etc., para que el departamento goce de los mismos beneficios sociales que el resto del país.
  - vi. Participación social. Promueve, fomenta y facilita una mayor participación de la población del departamento en las soluciones de sus propios problemas económicos y sociales.

vii. Marco institucional. Encargada de establecer un aparato institucional eficiente que sea capaz de coordinar, dirigir e implementar todos los programas del plan de desarrollo rural departamental.

viii. Integración nacional. Proporcionar el marco de referencia general que señale el ámbito de las posibilidades departamentales para impulsar el desarrollo rural, evalúe el significado de las coyunturas nacionales y de otros departamentos en el proceso de desarrollo departamental y establezca las alternativas para contrarrestar, complementar o aprovechar esas coyunturas.

#### 4. IDENTIFICACION DE LOS MANDATOS POR CADA A.E.A.

Con el fin de implementar la estrategia de desarrollo rural departamental, se tienen que derivar los mandatos específicos del mandato global departamental a través de las 8 A.E.A.. Para ello se sigue el procedimiento siguiente:

##### PASO 1

Del mandato global se obtiene la correspondencia de objetivos específicos relacionados con la temática del área estratégica departamental.

El A.E.A.1 "Fomento a la producción": tendrá una incidencia esencial para cumplir la mayor parte de los objetivos globales especialmente aquellos relacionados con aumento de los niveles de ingresos, de la productividad y con el abastecimiento. La incidencia de este A.E.A. en los objetivos de desarrollo social es sin embargo mucho menor y se ejerce a través de la modalidad de aplicación que se siga en alcanzar los objetivos productivistas.

El A.E.A.2. "Zonificación", tiene que ver por definición, con todos los objetivos del mandato departamental ya que lo que se busca es alcanzar una homologación de oportunidades y beneficios a todo lo largo del territorio departamental.

El A.E.A.3. "Comercialización", está relacionada con los objetivos que requieren de servicios y estrategias de compra y venta, tales como producción, productividad, abastecimiento y con los que persiguen el aumento del nivel

de ingreso, pero no existe ninguna relación aparente con los objetivos de carácter social, tales como ocupación de la mano de obra, homologación de servicios básicos, etc.

El A.E.A.4 "Cambio estructural", tiene por el contrario una relación directa y estrecha con el cumplimiento de los objetivos de carácter social y también con los objetivos que persigan una mayor participación y un mayor nivel de ingresos para los grupos sociales, pero no tiene relación estrecha y aparente con los objetivos productivistas.

El A.E.A.5 "Servicios Básicos", está por definición, vinculada con los objetivos de desarrollo social, pero no tiene relación directa con los objetivos productivistas.

El A.E.A.6 "Participación Social", por representar la aspiración del departamento a un mayor protagonismo y una mayor participación en el desarrollo nacional, representa la dirección sustantiva de la estrategia departamental, dando así, un carácter particular a todos los objetivos. Está relacionado, por consiguiente, con todo el mandato de la estrategia departamental de desarrollo rural.

El A.E.A.7 "Marco Institucional", por ser la encargada de proporcionar el aparato institucional adecuado para implementar todos los programas está relacionada con todos los objetivos de desarrollo rural departamental.

El A.E.A.8 "Integración Nacional", por su rol de intérprete y evaluador de la coyuntura departamental, tiene que ver con los objetivos de aumento de producción y productividad y diversificación de la producción en cuanto éstos aspiran a una mayor participación en el mercado nacional y también, por definición, con los objetivos de aumento del ingreso de la población para orientar a un más eficiente aprovechamiento de las oportunidades extra departamentales. Su relación con los objetivos de desarrollo social, no es aparente.

De este análisis surge la correspondencia entre los 5 objetivos de desarrollo rural departamental que se señalaba en la sección anterior y las 8 áreas estratégicas. Una ilustración de esta correspondencia se ilustra con la matriz de doble entrada "A.E. - Objetivo" y el Cuadro 1.

**Cuadro 1 - Correspondencia entre Area Estratégica y  
Objetivos de Desarrollo Rural Departamental**

Area Estratégica	Aumento Prod. y Tradicion.	Diversi- ficación produc.	Plena ocup. Mano de obra	Aumento y parti- cipac.	Mayor particip. Valor Agropec.
1.Fomento produc.	X	X		X	X
2.Zonificación	X	X	X		
3.Comercialización	X	X		X	X
4.Cambio estructural			X	X	
5.Serv.Básicos			X	X	
6.Particip.social	X	X	X	X	X
7.Marco Instituc.	X	X	X	X	X
8.Integrac.Nacional	X	X		X	

### PASO 1

De la correspondencia analizada en el paso anterior, se interpretan los mandatos específicos que corresponderían a cada A.E.A. Siguiendo con el ejemplo de desarrollo rural departamental, de la sección anterior, los mandatos para las 8 A.E.A. serían los siguientes:

#### i. Fomento a la producción

- a. Atender las necesidades de producción, acondicionamiento de la infraestructura y parque de maquinaria del sector agropecuario necesarias para impulsar los programas de aumento de productividad, diversificación de la producción y comercialización.
- b. Garantizar una transferencia y adopción tecnológica al sector productor para que éste pueda aprovechar las oportunidades de la política de desarrollo rural del departamento.
- c. Asegurar una participación adecuada del departamento en los programas nacionales de crédito a la producción para financiar el desarrollo agropecuario departamental.
- d. Promover la inversión tanto intra como extradepartamental en el sector agropecuario.

## ii. Zonificación

- a. Asegurar que la producción agropecuaria del departamento se haga en las zonas más aptas tanto por su potencial productivo como por su disponibilidad de mano de obra.
- b. Reducir las diferencias interzonales en oportunidades de ingreso y empleo agrícola.
- c. Asegurar que la población rural de todo el departamento goza de las mismas oportunidades de bienestar.
- d. Identificar y promover emprendimientos agrícolas y agroindustriales dentro del departamento que permitan superar el estancamiento y atraso de las zonas marginales.

## iii. Comercialización

- a. Orientar la producción agropecuaria departamental para aprovechar eficientemente las condiciones y oportunidades del mercado nacional interno.
- b. Contribuir a aumentar los niveles de ingreso de los productores agropecuarios a través de la reducción de las diferencias de precios y una mayor participación del mercado nacional.
- c. Asegurar un eficiente abastecimiento de productos básicos a la población del departamento aprovechando cuando sea posible, la producción local.
- d. Mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado a fin de elevar sus niveles de ingreso.
- e. Asegurar el adecuado abastecimiento de insumos básicos al sector productor

## iv. Cambio estructural

- a. Incrementar el nivel de ocupación de la mano de obra rural y facilitar su acceso al mercado de trabajo.
- b. Mejorar la distribución de la tenencia de la tierra, promover la explotación nacional y reducir los latifundios improductivos.

- c. Mejorar el nivel de ingreso del productor rural y asegurarle una participación más justa en los beneficios económicos y sociales del sector.
- d. Garantizar el acceso a los servicios de apoyo a los pequeños agricultores.

v. Servicios básicos

- a. Asegurar el acceso y aprovechamiento oportuno de los servicios de asistencia médica y sanitaria a toda la población rural del departamento.
- b. Contribuir a un eficiente aprovechamiento de los recursos humanos rurales del Departamento por medio de la provisión adecuada de los servicios educacionales básicos y de los programas de aprendizaje y capacitación vocacional.
- c. Mejorar las condiciones habitacionales de la población rural del Departamento para hacerlas equiparables a las del resto del país.
- d. Mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales del departamento velando por el desarrollo, mejoramiento e implementación de los servicios de electrificación, sanitarios, etc.

vi. Participación social

- a. Identificar, diseñar y promover estrategias, programas y proyectos para el desarrollo rural que pueden ser acometidos y financiados por el propio Departamento.
- b. Establecer organizaciones comunales participativas a nivel rural que promuevan e impulsen la autoayuda.
- c. Desarrollar los mecanismos organizativos necesarios para asegurar una participación efectiva de la población rural departamental en la identificación, formulación e implementación de todos los proyectos de desarrollo rural que se vayan a acometer en el departamento.

**vii. Marco institucional**

- a. Garantizar que los servicios público de fomento y diversificación de la producción lleguen eficientemente en todos los sectores productivos.
- b. Garantizar una adecuada y eficaz coordinación de las acciones institucionales, tanto nacionales como departamentales, en los programas de producción y comercialización de la estrategia de desarrollo rural departamental.
- c. Mejorar la efectividad y cobertura de la acción institucional vinculando su operación con las organizaciones comunales de autoayuda.

**viii. Integración nacional**

- a. Asegurar un oportuno y eficaz conocimiento de las coyunturas económicas tanto nacionales como internacionales que puedan afectar el desarrollo rural departamental.
- b. Diseñar y formular estrategias oportunas que permitan al departamento aprovechar eficientemente las coyunturas económicas extradepartamentales positivas y contrarrestar las negativas.
- c. Contribuir a una mayor participación del departamento en el desarrollo económico del país por medio del diseño de estrategias de negociación y representación y formulación de proyectos legislativos.

Del desarrollo de este ejemplo se puede notar la perfecta correspondencia entre el mandato global y el ámbito y temática de cada A.E.A. que se ilustra en el Cuadro 1.

Los objetivos de los mandatos por A.E.A. que se listan arriba son el resultado del análisis de correspondencia del Paso 1 y de un obvio proceso de simplificación y compatibilización que ayude, desde un principio, a orientar con claridad la dirección de estrategia principal que se va a seguir.

Desde un punto de vista operativo, y para facilitar la realización de este paso, el analista no experimentado puede empezar el trabajo buscando correspondencias binarias "A.E.A. - Objetivo" extrayendo de cada objetivo global la parte pertinente que corresponde a la A.E.A. Tiene sin embargo, que desarrollar un segundo proceso de compatibilización y simplificación de esas correspondencias binarias buscando eliminar imprecisiones y contradicciones, de tal forma que los objetivos resultantes sean lo suficientemente diferenciados unos de otros y marquen claramente la dimensión y significado del pedido que la estrategia departamental le estaría asignando a la correspondiente A.E.A.

##### 5. IDENTIFICACION DE LAS AREAS-PROBLEMA POR A.E.A.

Una vez identificados los mandatos correspondientes a cada A.E.A. se procede a identificar las áreas problemas, cuellos de botella o puntos de estrangulamiento que dificultan o se oponen al cumplimiento del mandato específico del área de acción y cuya solución o reducción es viable por la acción estratégica del actor.

Para la identificación de las áreas problemas, se pueden seguir dos procedimientos distintos: proceso inductivo y proceso deductivo.

El proceso inductivo parte de un conocimiento primario y desorganizado de todos los problemas posibles que tengan que ver con el A.E.A., v.g desempleo, escasez de alimentos, malos servicios de salud, para después relacionarlas y agruparlas buscando establecer relaciones jerárquicas y causales entre ellos de tal forma que uno o varios problemas puedan estar explicados por otros de un rango causal superior.

Por ejemplo, el problema del desempleo puede depender de problemas de excedente de mano de obra departamental, de la baja calificación de la mano de obra disponible, del desplazamiento y/o eliminación reciente de industrias y actividades económicas en el departamento, de cierre o quiebra de varias empresas como consecuencia de la competencia exterior provocada por un cambio en la política económica de gobierno, etc.etc. De estos problemas de nivel superior, algunas como por ejemplo el desplazamiento de industrias o la competencia externa, por estar relacionados con la política económica del gobierno, escapa al ámbito de posibilidades

del departamento y por tanto, no debe ser considerado como área problema de la A.E.A. departamental. Otros problemas, sin embargo, tales como nivel de calificación laboral, pobre canal de negociación entre la autoridad departamental y el gobierno en materia de política económica, ausencia de alternativas de empleos para la mano de obra utilizada, etc., son problemas que de alguna forma pueden ser considerados dentro de la estrategia departamental.

Siguiendo este ordenamiento causal de abajo para arriba, se llegaría a un reducido número de problemas focales que caerían dentro de las posibilidades de acción del departamento y representarían el cuello de botella principal para resolver el mandato del área estratégica de acción.

El proceso deductivo sigue un ordenamiento distinto y empieza por preguntarse cuáles son los problemas principales que limitan o impiden el cumplimiento del mandato del A.E.A. Lo importante en este proceso es saber determinar si el problema detectado tiene realmente un carácter principal. Puede ocurrir con frecuencia que parezca principal al principio, pero después de analizado se concluya que él a su vez depende de la solución de otro problema.

Supongamos por ejemplo, que en el A.E.A. "Fomento a la producción", se detecta la "disponibilidad de fuentes de crédito" para los programas de diversificación del departamento como problema principal pero, después de analizado se descubre que en la realidad, ese problema es a su vez consecuencia, al menos parcialmente, de dos problemas de nivel jerárquico superior, tales como: el bajo grado de comunicación que existe entre la Intendencia y el Gobierno Nacional y a la poca explotación que se le ha venido dando al potencial de autoayuda al departamento. El resto del problema no explicado por estas dos causales principales, sería consecuencia de las prioridades particulares que el Gobierno Nacional establece en sus programas de crédito, tanto por regiones como por rubros y escaparía por tanto, al ámbito de acción departamental.

Como ilustración de este proceso de identificación de áreas problemas se presentan los resultados del ejemplo en relación a las A.E.A. de Fomento a la Producción, Zonificación y Comercialización.

i. Areas problema de fomento a la producción

- a. Inadecuada e insuficiente infraestructura y equipo y descapitalización del sector.
- b. Endeudamiento innecesario, mal manejo de los recursos de crédito y poco fomento al autofinanciamiento.
- c. Asistencia técnica a la producción tiene cobertura parcial tanto por estratos de explotaciones como por zonas.
- d. Se carece de mecanismos apropiados para influenciar los programas de créditos nacionales hacia la problemática de Desarrollo Rural Departamental.
- e. No se dispone de mecanismos ni procedimientos para atraer y fomentar la inversión en nuevos emprendimientos de Desarrollo Agropecuario del Departamento.

ii. Areas problema de zonificación

- a. El fomento y desarrollo de la producción agropecuaria no se hace tomando en cuenta las características y condiciones naturales y socioeconómicas de cada zona.
- b. Se carece de una estructura institucional de ámbito departamental capaz de llevar los servicios públicos a todas las zonas.
- c. La población rural de cada zona no parece tener una adecuada representación ni existen mecanismos y canales suficientemente efectivos para que esta población pueda participar en la formulación e implementación de las estrategias para su propio desarrollo.

iii. Areas problema de comercialización

- a. No existe la suficiente capacidad de almacenamiento ni se maneja adecuadamente la capacidad existente para permitir un aprovechamiento de la oferta efectiva.

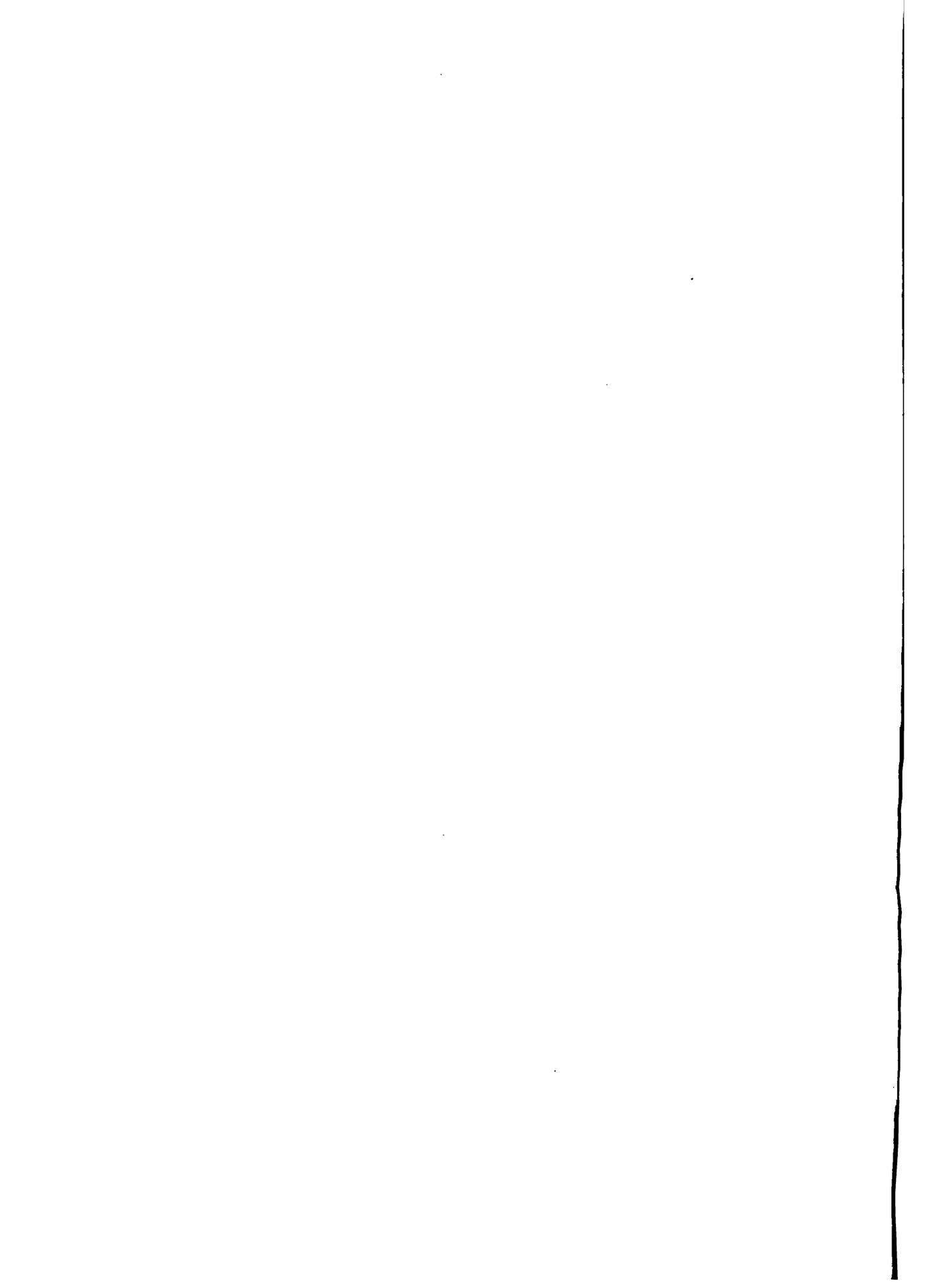
- b. Se desconocen o no se saben aprovechar las oportunidades futuras de los mercados para poder orientar la producción departamental.
- c. El poder negociador del productor agropecuario del departamento en los mercados del país es muy limitado debido a su bajo grado de organización, representación e infraestructura comercial.
- d. Dado la distancia a los mercados terminales y lo poco significativa de la demanda departamental, los precios de los productos básicos son sustancialmente superiores al promedio nacional y se sufre de escasez crónica.
- e. Los insumos para la producción, canalizados por el estado tienen una cobertura reducida y no se abastecen oportunamente y los proporcionados por comerciantes privados son caros y de dudosa efectividad.



# **MODULO III**

## **METODOLOGIA PARA LA IDENTIFICACION DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO RURAL**

**MODERADOR: Domingo Quintana**



## ETAPAS DEL PROCESO METODOLOGICO DE IDENTIFICACION DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO RURAL DEPARTAMENTAL

J.L. Pando (\*)

Los proyectos para el desarrollo económico son, por definición, parte integrante y elementos coadyuvantes a la realización de una estrategia de desarrollo. Por consiguiente el proceso de identificación de estos proyectos parte, necesariamente, de la adecuada definición e interpretación de esa estrategia. En este sentido, la identificación de proyectos es el resultado de un proceso secuencial que partiendo del marco estratégico general, considerado como mandato, lo va desagregando en componentes problemáticos o áreas problemas, hasta llegar a áreas específicas cuya solución puede ser acometida por un proyecto. Como este proceso de desagregación se realiza por niveles y en todo análisis parcial se introducen sesgos, el proceso incorpora también un mecanismo de control y retroalimentación que asegure que los resultados parciales siguen siendo compatibles con el marco estratégico general de referencia.

La metodología de identificación de proyectos que aquí se presenta tiene, por consiguiente, dos elementos básicos: a) elemento de desagregación del mandato por niveles de área -problema hasta llegar a áreas problemas específicas atendibles por un proyecto y b) elemento interactivo que asegura compatibilidad entre las áreas problemas específicas que vayan surgiendo de la desagregación y el mandato.

### 1. Mandato de la Política de Desarrollo Rural Departamental

Representa los objetivos que debe seguir una estrategia de desarrollo rural departamental, como traducción de las aspiraciones del departamento en ese campo, siempre y cuando que ellos estén subordinados o no se opongan a los objetivos nacionales de desarrollo y que representen una opción

---

(\*) Especialista en Comercialización Agrícola  
IICA - Paraguay

eficiente para responder y coadyuvar a los objetivos de las estrategias nacionales de desarrollo. Quiere esto decir que esta estrategia, por corresponder a un grupo social subordinado en el contexto nacional, si bien responde a las aspiraciones de ese grupo social, debe hacer lo en perfecta armonía y correspondencia con los objetivos de la sociedad nacional. Por consiguiente, los pasos a seguir, para configurar el mandato de la política de desarrollo rural departamental, son los siguientes:

- a. Interpretación del mandato departamental derivado de los objetivos de desarrollo nacional.
- b. Interpretación de las aspiraciones departamentales para su desarrollo.
- c. Compatibilización de a. y b. para obtener el mandato departamental.

El mandato de desarrollo rural departamental que se obtiene, representa la base de referencia para la formulación de la estrategia y correspondiente identificación de las áreas problemas.

Para ilustrar este proceso de identificación del mandato para el desarrollo rural departamental se propone el siguiente ejemplo:

Supongamos que los objetivos para el desarrollo agropecuario del país fueron los que correspondieron al modelo de CEPAL que inspiró las estrategias de desarrollo regional de América Latina en la década de los 60:

- i. Proveer divisas por medio de exportaciones con el fin de poder importar bienes de capital al extranjero.
- ii. Servir de base para la expansión industrial y urbana
- iii. Proveer alimentos baratos para permitir la expansión de la fuerza de trabajo urbana.
- iv. Servir de fuente de trabajo barato para las nuevas industrias.
- v. Proporcionar materia prima para el sector manufacturero.
- vi. Servir de mercado para las manufacturas nacionales.

En este caso, la política departamental tendría que coadyuvar al desarrollo agropecuario nacional a través de una mayor especialización, una mayor eficiencia productiva y una mayor complementariedad entre departamentos de tal forma que la traducción departamental de los objetivos serían los siguientes:

- i. Aumentar la producción y productividad del sector agropecuario departamental con el fin de permitir que el país pueda mantener y aumentar el volumen de las exportaciones agropecuarias de X y Z (rubros de exportación nacionales que son producidos con ventajas y tradicionalmente en el departamento).
- ii. Garantizar el suministro adecuado a la industria nacional de L M N (rubros de uso industrial nacional que se producen con ventajas comparativas en el departamento) en óptimas condiciones de calidad y precio.
- iii. Alcanzar un mayor grado de autosuficiencia alimentaria en el abastecimiento de la población del departamento.
- iv. Aumentar la eficiencia productiva y el nivel de empleo de la fuerza laboral departamental a través de programas de aprendizaje laboral.

Supongamos ahora que el departamento tiene a su vez aspiraciones económicas y sociales propias, las cuales se resumen en los siguientes objetivos:

- a. Mayor participación del Departamento en los frutos del desarrollo económico nacional;
- b. Servicios básicos equiparables a los del resto del país;
- c. Mayor autonomía política y económica.

Estas aspiraciones se traducen en los siguientes objetivos específicos de desarrollo rural departamental:

- i. Aumentar los niveles de ingresos de los productores agrícolas del departamento.

- ii. Conseguir que la renta departamental sea equiparable a la renta del resto del país;
- iii. Reducir la migración del departamento a través de la creación de fuentes de trabajo.
- iv. Asegurar la disponibilidad eficiente de los servicios de salud del departamento.
- v. Asegurar que los componentes de los programas nacionales de desarrollo agropecuario que afectan al departamento, sean formulados e implementados en estrecha colaboración con los representantes departamentales, etc.

De la traducción de los objetivos nacionales de desarrollo agropecuario y de desarrollo social a nivel de departamento, más la interpretación de las aspiraciones departamentales en ese campo, se obtienen los siguientes objetivos de desarrollo departamental:

- i. Alcanzar una contribución eficiente a los objetivos nacionales de incremento de exportaciones y autosuficiencia alimentaria por medio de un incremento de la producción y la productividad de soja, arroz, carne vacuna y leche.
- ii. Diversificar la producción agropecuaria y conseguir el fomento y desarrollo de otros rubros con potencial productivo a fin de reducir la dependencia económica departamental, ampliar el uso de los recursos disponibles y alcanzar la autosuficiencia alimentaria a nivel de departamento.
- iii. Conseguir la ocupación de la mano de obra del departamento.
- iv. Aumentar el nivel de ingreso y participación en los beneficios de desarrollo económico y social, tanto del país como del departamento, de la población rural.
- v. Alcanzar una mayor participación en el valor agregado de la producción departamental.

## 2. Identificación de las áreas estratégicas

El mandato del desarrollo rural departamental, se realiza por medio de áreas estratégicas de acción, las cuales son divisiones específicas de la estrategia global referidas a un área temática principal y capaces de desarrollar con autonomía la parte del mandato que corresponde a esa área estratégica. Las áreas estratégicas de acción (A.E.A.) principales, para el desarrollo rural departamental, serían las ocho siguientes:

- i. Fomento de la producción. Área estratégica encargada de aportar los requerimientos infraestructurales físicos y tecnológicos que la particular política de desarrollo rural departamental exija.

En esta área estratégica se incluyen los siguientes elementos:

- a. Infraestructura y equipos necesarios para la producción y comercialización agropecuaria.
  - b. Capitalización y crédito
  - c. Investigación y transferencia de tecnología
- ii. Zonificación. A.E.A. de diagnóstico y diseño encargada de identificar el potencial de cada zona del departamento y de formular las estrategias específicas de desarrollo de cada una de ellas, de acuerdo a su vocación económica y problemática.
  - iii. Comercialización. A.E.A. encargada de desarrollar las medidas estratégicas necesarias para traducir el esfuerzo productivo en utilidad económica.
  - iv. Cambio estructural. Comprende todas las medidas y estrategias para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de los recursos, ingresos y oportunidades entre los grupos sociales del medio rural. Incluye las subáreas siguientes:
    - a. Reforma agraria
    - b. Colonización
    - c. Tenencia

- v. Servicios básicos. Encargado de proporcionar los servicios básicos de salud, educación, electrificación de la comunidad, sanitarios, etc., para que el departamento goce de los mismos beneficios sociales que el resto del país.
- vi. Participación social. Promueve, fomenta y facilita una mayor participación de la población del departamento en las soluciones de sus propios problemas económicos y sociales.
- vii. Marco Institucional. Encargada de establecer un aparato institucional eficiente que sea capaz de coordinar, dirigir e implementar todos los programas del plan de desarrollo rural departamental.
- viii. Integración nacional. Proporcionar el marco de referencia general que señale el ámbito de las posibilidades departamentales para impulsar el desarrollo rural, evalúe el significado de las coyunturas nacionales y de otros departamentos en el proceso de desarrollo departamental y establezca las alternativas para contrarrestar, complementar y aprovechar esas coyunturas.

### 3. Identificación de los mandatos por cada A.E.A.

Con el fin de implementar la estrategia de desarrollo rural departamental, se tienen que derivar los mandatos específicos del mandato global departamental a través de las 8 A.E.A. Para ello se obtiene la correspondencia de los objetivos del mandato con la temática del A.E.A. y se interpreta el mandato específico resultante.

Siguiendo en el ejemplo de la sección 1 los mandatos para cada una de las ocho A.E.A. serían los siguientes:

- i. Fomento a la producción
  - a. Atender las necesidades de producción, acondicionamiento de la infraestructura y parque de maquinaria del sector agropecuario necesarias para impulsar los programas de aumento de productividad, diversificación de la producción y comercialización.

b. Garantizar la transferencia y adopción tecnológica al sector productor para que éste pueda aprovechar las oportunidades de la política de desarrollo rural del departamento.

c. Asegurar una participación adecuada del departamento en los programas nacionales de crédito a la producción para financiar el desarrollo agropecuario departamental.

d. Promover la inversión tanto intra como extra-departamental en el sector agropecuario.

ii. Zonificación

a. Orientar la producción agropecuaria departamental para aprovechar eficientemente las condiciones y oportunidades del mercado nacional interno.

b. Contribuir a aumentar los niveles de ingreso de los productores agropecuarios a través de la reducción de las diferencias de precios y una mayor participación en el mercado nacional.

c. Asegurar un eficiente abastecimiento de productos básicos a la población del departamento aprovechando cuando sea posible, la producción local.

d. Mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado a fin de elevar sus niveles de ingresos.

iv. Cambio estructural

a. Incrementar el nivel de ocupación de la mano de obra rural y facilitar su acceso al mercado de trabajo.

b. Mejorar la distribución de la tenencia de la tierra, promover su explotación racional y reducir los latifundios improductivos.

c. Mejorar el nivel de ingreso del productor rural y asegurarle una participación más justa en los beneficios económicos y sociales del sector.

d. Garantizar el acceso a los servicios de apoyo a los pequeños agricultores.

v. Servicios básicos

a. Asegurar el acceso y aprovechamiento oportuno de los servicios de asistencia médica y sanitaria a toda la población rural del departamento.

b. Contribuir a un eficiente aprovechamiento de los recursos humanos rurales del Departamento por medio de la provisión adecuada de los servicios educacionales básicos y de los programas de aprendizaje y capacitación vocacional.

c. Mejorar las condiciones habitacionales de la población rural del Departamento para hacerlas equiparables a las del resto del país.

d. Mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales del departamento velando por el desarrollo, mejoramiento e implementación de los servicios de electrificación, sanitarios, etc.

vi. Participación social

a. Identificar, diseñar y promover estrategias, programas y proyectos para el desarrollo rural que pueden ser acometidos y financiados por el propio Departamento.

b. Establecer organizaciones comunales participativas a nivel rural que promuevan e impulsen la autoayuda.

c. Desarrollar los mecanismos organizativos necesarios para asegurar una participación efectiva de la población rural departamental en la identificación, formulación e implementación de todos los proyectos de desarrollo rural que se vayan a acometer en el departamento.

vii. Marco institucional

a. Garantizar que los servicios públicos de fomento y diversificación de la producción lleguen eficientemente en todos los sectores productivos.

b. Garantizar una adecuada y eficaz coordinación de las acciones institucionales, tanto nacionales como departamentales, en los programas de producción y comercialización de la estrategia de desarrollo rural departamental.

c. Mejorar la efectividad y cobertura de la acción institucional vinculando su operación con las organizaciones comunales de autoayuda.

#### viii. Integración nacional

a. Asegurar un oportuno y eficaz conocimiento de las coyunturas económicas tanto nacionales como internacionales que puedan afectar el desarrollo rural departamental.

b. Diseñar y formular estrategias oportunas que permitan al departamento aprovechar eficientemente las coyunturas económicas extradepartamentales positivas y contrarrestar las negativas.

c. Contribuir a una mayor participación del departamento en el desarrollo económico del país por medio del diseño de estrategia de negociación y representación y formulación de proyectos legislativos.

#### 4. **Identificación del marco programático por área estratégica de acción**

Para cumplir con los mandatos específicos de cada A.E.A. se requiere de un marco programático funcional capaz de orientar y organizar adecuadamente la acción del área. Para definir este marco programático es preciso que se identifiquen las áreas-problemas o puntos de estrangulamiento que limitan u obstaculizan la realización del mandato (\*).

---

(\*) Ver J.L.Fando " Metodología de Identificación de Areas-Problemas del Desarrollo Rural Departamental' Seminario-Taller sobre Identificación de Proyectos y Preinversión para el Desarrollo Rural Departamental MGAP-IICA, Fray Bentos - Uruguay 4 al 9 de julio de 1988.

Para resolver cada área problema identificada, se configura un programa, cuyos objetivos sean precisamente, el buscar la solución de ese problema.

El conjunto de los programas área problema así identificados constituyen el marco programático del A.E.A. debiendo existir una adecuada correspondencia entre los programas y el mandato.

Siguiendo con el ejemplo anterior si tomamos el mandato específico del A.E.A. "Comercialización", que se identificó en la sección anterior las grandes áreas-problema que se oponen a la realización del mandato serían las siguientes:

- a. No existe capacidad de almacenamiento y procesamiento de productos agropecuarios para posibilitar una ampliación y diversificación efectiva de la producción agropecuaria.
- b. Existen pérdidas de producción e inestabilidad en los niveles de ingreso del productor como consecuencia de la incertidumbre sobre condiciones de mercados futuros.
- c. La distancia a los mercados y su limitado acceso impiden que el departamento diversifique su producción agropecuaria y aprovecha eficientemente su potencial productivo.
- d. La distancia a los mercados y lo poco significativo de la demanda departamental hace que los precios de los productos básicos sean sustancialmente mas altos que el promedio nacional.
- e. Los pequeños agricultores tienen limitado acceso y pobre poder negociador en el mercado.

De acuerdo con esta identificación de áreas problemas, el marco programático del A.E.A. Comercialización, necesario para implementar la estrategia de desarrollo rural departamental, estaría formado por los siguientes cinco programas:

a. Programa de almacenamiento, manejo y transformación de productos agropecuarios, que ampliará la utilización de la producción agropecuaria departamental en el tiempo y en el espacio, proporcionando la infraestructura y equipo necesario y el manejo más eficiente del mismo para permitir la operación de los otros programas del marco programático.

b. Programa de estabilización que planificará la producción de acuerdo a las necesidades y oportunidades del mercado futuro y que redujera la inestabilidad de los precios.

c. Programa de ampliación de conquistas de mercado, que ampliará y diversificará la producción agropecuaria departamental a través de la oportuna identificación, promoción y conquista de mercados extradepartamentales

d. Programa de abastecimiento de alimentos e insumos a la industria, que satisficiera las necesidades de estas dos áreas, asegurando la provisión regular de buenas condiciones de precios de los rubros necesarios para el consumo y para los insumos asegurando su distribución eficiente a toda la población del departamento.

e. Programa de comercialización para pequeños agricultores, que permita a este sub-sector desarrollar el poder de mercado para alcanzar un ingreso óptimo.

La correspondencia entre estos cinco programas y el mandato del A.E.A. se ilustra en la matriz "programa-mandato" del Cuadro 1.

CUADRO 1 - Marco programático normativo para el A.E.A. de comercialización

MARCO PROGRAMÁTICO	ORIENTAR PRODUC.A MERCADO	INCREMENT. PARTICIP. INC.PRECIOS	ABASTECIM. ALIMENTA- RIO	MEJORAR PODER NEG. P/AGRIC.
Almacenam. manejo y transformación	X	X	X	
Estabilización	X	X		X
Ampliación y conquista de mercados	X	X		X
Abastecimiento			X	
Comercialización de pequeños agricultores	X	X		X

## 5. Identificación de los requerimientos instrumentales del marco programático

En esta etapa se identifican las herramientas de acción necesarias para que el marco programático pueda cumplir su propósito y realizar su mandato. Para esto se sigue el siguiente procedimiento:

Primero: identificar con criterio técnico todos los posibles instrumentos que tiene que ver con el área estratégica de acción. Existen las cinco categorías de instrumentos siguientes:

a. Instrumentos de planificación, que comprende diagnóstico y diseño de planes, programas y proyectos, programación de acciones, evaluación y seguimiento, etc., necesarios para cumplir el mandato específico de A.E.A.

b. Instrumentos infraestructurales y de equipo, comprende la infraestructura física y los equipos adecuados para que los programas puedan ejecutar sus funciones.

c. Instrumentos financieros, que comprenden los recursos de capital, inversión y créditos necesarios para adquirir y operar todos los instrumentos requeridos por los programas.

d. Instrumentos de Gestión y Administración, que incluye todas las técnicas de manejo de proyectos, dirección y coordinación de programas, gestión institucional, manejo administrativo y contable, coordinación interinstitucional, etc., necesaria para el desempeño eficiente de los programas.

e. Instrumentos técnicos, que representa todas las herramientas técnicas y metodológicas específicas del A.E.A. particular.

Segundo: Del listado obtenido se seleccionan aquellos instrumentos que tengan un uso más adecuado para la estrategia en cuestión y que estén disponibles o se puedan obtener por el departamento. Esta selección de instrumentos se hace eficientemente si el diseñador ha conceptualizado

bien el A.E.A. entiende el mandato y comprende perfectamente el significado y aplicabilidad de cada instrumento. De otra forma se cometerán parcialidades y excesos y se introducirán sesgos en la aplicabilidad de los instrumentos que, por supuesto, afectarían el desarrollo programático del área estratégica y podrían tener costosas implicaciones en la implementación de la estrategia.

Tercero: Seleccionados los instrumentos requeridos se busca su correspondencia con los marcos programáticos identificados en la etapa anterior.

En esta correspondencia se verá que algunos instrumentos tendrán aplicabilidad sólo para uno o pocos programas mientras que otros tendrán una aplicación general para todo el marco programático, pero, independientemente de la cobertura programática de cada instrumento, el grado de aplicabilidad y uso de un programa a otro será distinto, por lo que es necesario asegurar las posibilidades del instrumento, para dimensionarse y ajustarse a las características de la estrategia particular que se está tratando de implementar.

Para ilustrar la correspondencia entre instrumento y programas, se presenta la matriz de doble entrada del Cuadro 2 referido al ejemplo del A.E.A. comercialización y donde se presenta, sólo con fines ilustrativos, un listado muy parcial.

## 6. Identificación del Marco Institucional

En esta etapa, se trata de determinar la estructura institucional que sería necesaria para implementar el mandato del área estratégica de acción que se esté analizando. Esta estructura institucional se configura como un sub-sistema institucional en el cual participan un conjunto de entidades públicas, semipúblicas y privadas del departamento, para apoyar a la autoridad departamental a alcanzar los objetivos del mandato.

Estas entidades participan en el sub-sistema institucional, cumpliendo uno o más de los siguientes roles:

- a. Entidades de diseño, traducen el mandato del A.E.A. en planes, programas y proyectos específicos.

CUADRO 2 - Instrumentación normativa para el marco programático de comercialización

INSTRUMENTACION	ALMACENAM. MANEJO Y- TRANSF.	ESTABI- LIZA- CION	AMPLIAC. Y CONQ. DE MERC.	ABASTE- CIMIEN- TO	COMERC. PEQUEÑOS. AGRICULT.
a.1 Diagnóstico	X	X	X	X	X
b.1 Silos y Almacenam.	X	X		X	
b.2 Mercados Mayoristas			X	X	
c.1 Autofinanciamiento			X		X
c.3 Préstamo Estado	X			X	
c.5 Préstamo Externo	X				X
c.6 Donación					X
d.1 Gerente Silos	X				
d.3 Gerente M.Mayor.				X	
d.4 Coord.Interinst.	X	X		X	X
e.4 Cuotas		X			X
e.6 Normas Clasif.			X		
e.7 Manejo Invent.		X		X	
e.10 Comerc.origen			X		X
e.12 Organiz.Product.			X		
e.14 Prog.Producc.	X	X	X		X

\* Solo se listan algunos instrumentos de cada categoría con fines estrictamente ilustrativos. El código de cada instrumento corresponde a la categoría y número de lista general del paso Primero.

b. Entidades de Dirección, coordinan la ejecución de esos planes, programas y proyectos.

c. Entidades de Ejecución, implementan y ejecutan algunos de los programas y los proyectos.

## 7. Diagnóstico del marco programático

En esta etapa, el analista determina las deficiencias, limitaciones y/o carencias que tiene el marco programático que actualmente se sigue en el departamento (positivo) en comparación con el marco programático normativo que se identificó en la Sección 4 anterior.

Para realizar este diagnóstico es preciso que, cada programa del marco normativo, tenga bien definida y especificada las distintas funciones que ha de cumplir. De la comparación de estas funciones normativas, con las funciones del marco programático positivo, surgen los siguientes resultados:

i. Funciones realizadas por el marco programático positivo coincidentes, tanto en contenido como en dirección, con el normativo.

ii. Funciones realizadas por el marco programático positivo, sólo parcialmente coincidentes con el marco normativo.

iii. Funciones del marco programático normativo que no aparecen y no se realizan en el marco programático positivo.

iv. Funciones del marco programático normativo realizadas sesgadas o incorrectamente por el marco programático positivo.

v. Funciones del marco programático positivo que no fueron identificadas.

Como resultado de este diagnóstico se determinarán las deficiencias en estructura programática que hay que subsanar para poder implementar la estrategia. En el Cuadro 3 se ilustra el resultado de este diagnóstico para el ejemplo de comercialización.

CUADRO 3 - Diagnóstico del Marco Programático de Comercialización

MARCO PROGRAMATICO	ORIENTAR PROD.HACIA EL MERCADO	INCREMENTAR PARTICIP.EN EL MERCADO Y MEJ.PRECIOS	ABASTECIM. ALIMENTA- RIO	MEJORAR PODER NEGOCIADOR PEQUEÑOS AGRICULTORES
Almacenan., Manejo y transformación	-	X	+	
Estabilización	+	X		X
Ampliac. y conquista	X	X		X
Abastecimiento			-	
Comercializ. pequeños agricultores	X	X		X

Nota: - Coincidencia entre normativo y positivo  
 + Solo parcialmente coincidente  
 X No existe coincidencia

### 8. Diagnóstico de la instrumentación

En la etapa anterior el diagnóstico se refería exclusivamente a la estructura programática del subsistema institucional y no entraba en la forma en la que esos programas aplicaban el mandato. En esta etapa por el contrario el análisis se focaliza en la forma en que el sub-sistema institucional correspondiente realiza el mandato promedio de la calidad, pertinencia y disponibilidad de las herramientas apropiadas.

Aquí también se comparará el manejo, calidad y disponibilidad de instrumentos del plano normativo, comparándolo con la identificación que se hizo anteriormente en la Sección 5.

Es importante, sin embargo, separar claramente la ausencia de herramientas e instrumentos derivados de las deficiencias en el marco programático que se detectó en la etapa anterior de la ausencia "real" de instrumentos.

Del análisis surgirían los siguientes resultados:

- i. Instrumentos coincidentes con el uso y aplicación que establece el marco programático normativo.

ii. Instrumento bien definido y aplicado pero mal manejado.

iii. Instrumentos no utilizados o mal aplicados como consecuencia de las deficiencias en el marco programático que se identificó en la etapa anterior.

iv. Instrumentos no utilizados por el marco programático positivo que son requeridos por el marco programático normativo.

v. Instrumentos de uso y aplicación en el marco programático positivo que no son requeridos por el marco programático normativo.

Las deficiencias y limitaciones en instrumentación obtenidos en esta Etapa representarán los problemas que habrá que subsanar para poder cumplir el mandato del área estratégica.

En el Cuadro 4 se ilustran los resultados del diagnóstico en instrumentación para el ejemplo de Comercialización.

## 9. Diagnóstico institucional

En esta etapa el analista tratará de determinar las deficiencias y limitaciones que el sub-sistema institucional actual tiene para poder cumplir con el mandato del A.E.A. Para ello procederá a comparar el subsistema institucional positivo con el subsistema institucional normativo que se identificó en la sección 6. Esta comparación se hace en dos niveles: a) deficiencias en la estructura y b) deficiencia en la autonomía de gestión.

La deficiencia en la estructura se refiere a la ausencia de entidades responsables para cumplir los roles institucionales de diseño, dirección y/o ejecución que requiere el mandato del A.E.A.

Deficiencias en la autonomía de gestión se refiere a la libertad operativa del subsistema institucional para poder cumplir el mandato encomendado al A.E.A. Esta deficiencia en autonomía de gestión tiene tres componentes:

CUADRO 4: Diagnóstico de la instrumentación del AEA de Comercialización.

MARCO PROGRAMATICO INSTRUMENTACION	1. ALMAC. MANEJO Y TRANSFOR.	2. ESTA- BILIZA- CION	3. AMPLIAC Y CONQUIS DE MERC.	4. ABASTE- CIMIENTO	5. COMERC. PEQUEÑOS AGRICULT.
a.1 Diagnóstico	(X)	X	(X)	(X)	△
b.1 Silos y Almacenam.	(X)	△		△	
b.2 Mercados Mayoristas			X	X	
c.1 Autofinanciamiento			X		X
c.3 Préstamo Estado	△			X	
c.5 Préstamo Externo	△				
c.6 Donación					X
d.1 Gerente Silos	(X)				
d.3 Gerente M.May.				X	
d.4 Coord. Interinst.	△	X		△	X
e.3 Cuotas		X			X
e.6 Normas Clasific.			X		X
e.7 Manejo Invent.		X		△	
e.10 Comer. Origen			X		X
e.12 Organ. Product.			X		△
e.14 Prog. Producción	X	X	X		X

(X) COINCIDENCIA EN EL USO Y APLICACION ENTRE NORMATIVO Y POSITIVO

△ NO COINCIDENCIA EN EL USO, USO PARCIAL O USO SESGADO y/o EQUIVOCADO ENTRE NORMATIVO Y POSITIVO.

x NO EXISTEN EN EL MARCO POSITIVO.

i. Deficiencia Legal. Se refiere a la estructura legal, administrativa, estatutaria, etc., de las entidades que componen el subsistema institucional y que podrían oponerse a una adecuada delimitación o ajuste de competencia funcional para poder acometer el mandato.

ii. Deficiencia Institucional. Independientemente de la estructura legal administrativa, etc. pueden detectarse conflictos funcionales entre los organismos en términos de falta de disciplina operacional, personalismo, duplicidad y rivalidad en sus acciones, ausencia de comunicación, etc. que entorpecen o pueden entorpecer la gestión institucional para cumplir el nuevo mandato.

iii. Limitantes políticas. Se refiere a las barreras, compromisos, presiones, etc., de grupos de poder que en su accionar pretenden influenciar en la toma de decisiones y dificultar e incluso impedir la realización de aquellas medidas que afectan sus intereses.

#### 10. Identificación de áreas de concentración

En esta etapa se deberán seleccionar los problemas que requieren atención prioritaria de entre todos los problemas que se identificaron en las Secciones 7, 8 y 9.

Para seleccionar los problemas que requieren atención prioritaria se empezará por el marco programático ya que este es el punto referencial por excelencia para cumplir el mandato del área estratégica de acción. Para ello todas las deficiencias detectadas en la sección 7, se ordenarán por grado de importancia tanto en su relación al cumplimiento del mandato de la A.E.A. como por la viabilidad de superarlos en el corto plazo. Para establecer este ordenamiento se aplicarán los siguientes criterios:

a. Problemas cuya solución puede buscarse sin que se oponga limitantes legales instituciones y/o políticos y difícil superación.

b. Problemas que tienen especial relevancia para el cumplimiento del mandato del A.E.A.

c. Problemas cuya solución técnica es factible con los medios y posibilidades del departamento.

A continuación se procederá a identificar las deficiencias en instrumentación detectadas en la sección 8 que tienen relación con los problemas seleccionados en el ordenamiento anterior. Las deficiencias en instrumentación, identificadas se selecciona aplicando los siguientes criterios de selección:

- a. Deficiencias instrumentales que pueden corregirse sin que se oponga limitantes legales, instituciones y/o políticas de difícil superación.
- b. Deficiencias instrumentales de especial relevancia para solucionar el problema o problema seleccionado.
- c. Deficiencias instrumentales que pueden superarse con recursos y capacidad técnica disponible.

Los problemas seleccionados y sus correspondientes deficiencias instrumentales también seleccionadas constituirán las áreas de concentración que servirán de base para la identificación de los proyectos en cada área específica.

#### **11. Determinación de los objetivos específicos que formarán parte de la estrategia de desarrollo rural departamental**

Hasta aquí, la metodología de identificación de proyectos, ha seguido un proceso de desagregación del mandato global inicial en áreas problemas progresivamente más específicas. Siguiendo este proceso es inevitable sin embargo, que se hayan introducido sesgos, contradicciones y duplicidades como consecuencia de la parcialidad del enfoque.

Para obviar esta situación, recuperar el plano de equilibrio general y verificar en qué medida las resultantes del proceso de desagregación siguen siendo coincidentes con el mandato global general que sirvió de punto de partida, es necesario ahora introducir el componente iterativo en el proceso de identificación.

Este componente iterativo está formado por las cinco etapas siguientes:

- a. Identificación de objetivos específicos
- b. Selección de objetivos específicos
- c. Priorización de objetivos específicos
- d. Ajuste por Area Estratégica de Acción

La primera etapa empieza por identificar los objetivos específicos que correspondan a cada Area de concentración obteniendo un listado general por A.E.A. De esta lista general, los objetivos específicos se someten a un proceso de compatibilización por medio de la aplicación de los siguientes criterios:

#### Criterio A

"El objetivo específico es coincidente o al menos no se opone a la doctrina política económica del gobierno"

Si el proceso de identificación se hubiera seguido con total puridad, este criterio parecería innecesario. Sin embargo, y con el fin de subsanar posibles parcialidades derivadas del proceso de desagregación, se introduce un mecanismo de seguridad que vela por salvaguardar la oportuna incidencia y subordinación que cualquier estrategia regional debe tener a las orientaciones de la estrategia nacional.

#### Criterio B

"El objetivo específico es compatible o no entrar en contradicción con el área de concentración de otra A.E.A."

Con este criterio se asegura que los desarrollos en todas las A.E.A. sean armónicos y coincidentes y que no existe contradicciones y duplicidades que pudieran afectar el desarrollo eficiente de la estrategia.

#### Criterio C

"El objetivo específico es compatible o no se opone a los objetivos nacionales de aumento de exportaciones, generación de empleos y conservación de los recursos naturales."

Este criterio se aplica por las mismas razones del criterio A, y su propósito es asegurar la perfecta coincidencia y compatibilidad entre la estrategia departamental de desarrollo rural y los grandes objetivos nacionales de mediano y largo plazo relacionados con el desarrollo agropecuario.

## 12. Selección de objetivos específicos

Los objetivos específicos compatibilizados que se obtuvieron en la etapa anterior sirven, en términos generales, como base para identificar los proyectos de desarrollo agrícola rural departamental. La relevancia y pertinencia de estos objetivos dentro del marco real de las posibilidades departamentales es, sin embargo, muy distinto por lo que es preciso hacer una selección previa de los más viables. Para ello se aplican los siguientes criterios:

a. El objetivo específico coincide con un área o aspecto donde el departamento tiene ventaja comparativa.

Con la aplicación de este criterio se asegurará que desde un principio el departamento elude los proyectos muy aventurados y riesgosos y cuya factibilidad es dudosa.

b. A través del objetivo específico se atiende un punto de estrangulamiento importante de la estrategia de desarrollo departamental.

Con este criterio se mide la pertinencia del objetivo específico en relación a la estrategia general de desarrollo rural departamental.

c. El gobierno tiene interés real y le da la suficiente prioridad al objetivo específico.

Con este criterio se trata de asegurar que el analista no se ha dejado llevar demasiado lejos por el entusiasmo técnico y ha tomado en cuenta la viabilidad política.

d. El área que atiende el objetivo específico no está suficientemente atendido por otro programa o proyecto actual o potencial del gobierno.

Se trata de verificar aquí lo completo de los conocimientos y antecedentes que sobre la problemática departamental tiene el analista. Es posible que el diagnóstico del marco problemático aunque hecho con rigor haya olvidado la existencia de programas y proyectos en otras áreas que pudieran aprovecharse para atender los requerimientos del objetivo específico.

### **13. Priorización de objetivos específicos**

Los objetivos específicos que hayan superado los criterios de la etapa anterior, son ya posibles áreas de proyectos. Es necesario ahora jerarquizarlos en términos de su importancia relativa para la estrategia rural de desarrollo rural.

Cinco son los criterios que se aplican para priorizar los objetivos específicos:

- a. Relevancia para la estrategia nacional de desarrollo
- b. Relevancia para la estrategia departamental de desarrollo rural
- c. Relevancia para la estrategia específica del AEA a la cual corresponde el objetivo específico
- d. Grado de cobertura poblacional; y
- e. Costo de oportunidad

La ponderación de estos cinco criterios pueden ser diferentes, dependiendo el énfasis particular que el gobierno local asigne a las cinco áreas y al enfoque doctrinal que se esté siguiendo. Por ejemplo, si el departamento tuviera una gran preocupación social y quisiera alcanzar el desarrollo departamental buscando la más alta participación de la población en los beneficios de este desarrollo, asignaría, seguramente una ponderación muy alta al criterio "d". Por otra parte el Departamento podría aspirar a una alta rentabilidad de la inversión local con lo cual asignaría una alta ponderación al criterio "e". En otro caso el gobierno departamental podría aspirar un alto grado de autonomía y protagonismo con lo cual asignaría posiblemente un gran peso al criterio "h".

Para calificar a cada uno de los objetivos específicos se aplica una escala del 1 al 4: 4. Muy alta prioridad, 3. Alta prioridad, 2. Media prioridad, 1. Baja prioridad.

Estas calificaciones se las debe ponderar después por los factores de prioridad derivados de la doctrina política económica del gobierno. Supongamos por ejemplo que el modelo de desarrollo que aplica el departamento asignase las siguientes ponderaciones a los cinco criterios anteriores:

Criterio a)	20%
Criterio b)	25%
Criterio c)	25%
Criterio d)	10%
Criterio e)	20%

Tomando dos objetivos específicos seleccionados supongamos que la calificación de prioridad hubiera sido la siguiente:

Objetivo 1: Realización de estudios pro zonas agro-ecológicas y socioeconómicas a los efectos de poder realizar un reordenamiento parcelario y alcanzar gradualmente un tamaño óptimo de las explotaciones agropecuarias y forestales.

Clasificación: Criterio a)	2
Criterio b)	3
Criterio c)	4
Criterio d)	4
Criterio e)	1

Objetivo 2: Estimular y difundir la pequeña industria de transformación agropecuaria en el departamento.

Clasificación: Criterio a)	3
Criterio b)	4
Criterio c)	3
Criterio d)	1
Criterio e)	4

Aplicando la ponderación de la política económica del departamento tendríamos las siguientes prioridades para cada uno de los objetivos:

$$\text{Objetivo 1} = \frac{20 \times 2 + 25 \times 3 + 25 \times 4 + 10 \times 4 + 20 \times 1}{100} = 2,75$$

$$\text{Objetivo 2} = \frac{20 \times 3 + 25 \times 4 + 25 \times 3 + 10 \times 1 + 20 \times 4}{100} = 3,25$$

Como se ve por este ejemplo el particular enfoque doctrinal político económico del departamento favorecería más emprendimientos del tipo de Objetivo 2 que los del Objetivo 1 a pesar de las notables diferencias en cobertura poblacional y el valor estratégico que el objetivo 1 tendría para la AEA de Zonificación.

#### 14. Ajuste por área estratégica

Los objetivos priorizados, se devuelven nuevamente en esta etapa a sus respectivas áreas estratégicas de acción con el fin de medir los impactos y modificaciones, que para el planteamiento original del AEA, habrán representado las eliminaciones y/o modificaciones de derivados del proceso iterativo.

Con esta parte lo que se pretende es asegurar que la AEA puede seguir cumpliendo su mandato a pesar de las modificaciones sufridas e introducir los cambios de ajustes que sean necesarios y que, sin modificar el concepto y prioridad dado al objetivo, permita asegurar la realización estratégica del AEA.

Como parte de este ajuste se obtendrán la correspondencia entre los objetivos específicos y proyectos pudiéndose obtener los siguientes resultados:

- i. Objetivo específico que requiere para su complemento, la asistencia de más de un proyecto
- ii. Varios objetivos específicos pueden ser atendidos por un sólo proyecto.

#### 15. Formulación de la idea proyecto

En esta última etapa se formularán las ideas de proyectos que correspondan a los objetivos específicos seleccionados y priorizados. En esta etapa, se proveerá a

la autoridad departamental, con un portafolio de ideas de proyectos que le sirvan para iniciar las negociaciones y promociones correspondientes tendientes a obtener el financiamiento y apoyo necesario. La idea de proyecto sólo presenta los elementos más salientes del futuro proyecto pero debe ser suficientemente explícita como para poder señalar su relevancia e importancia a una audiencia indefinida de potenciales entes financiadores y/o colaboradores.

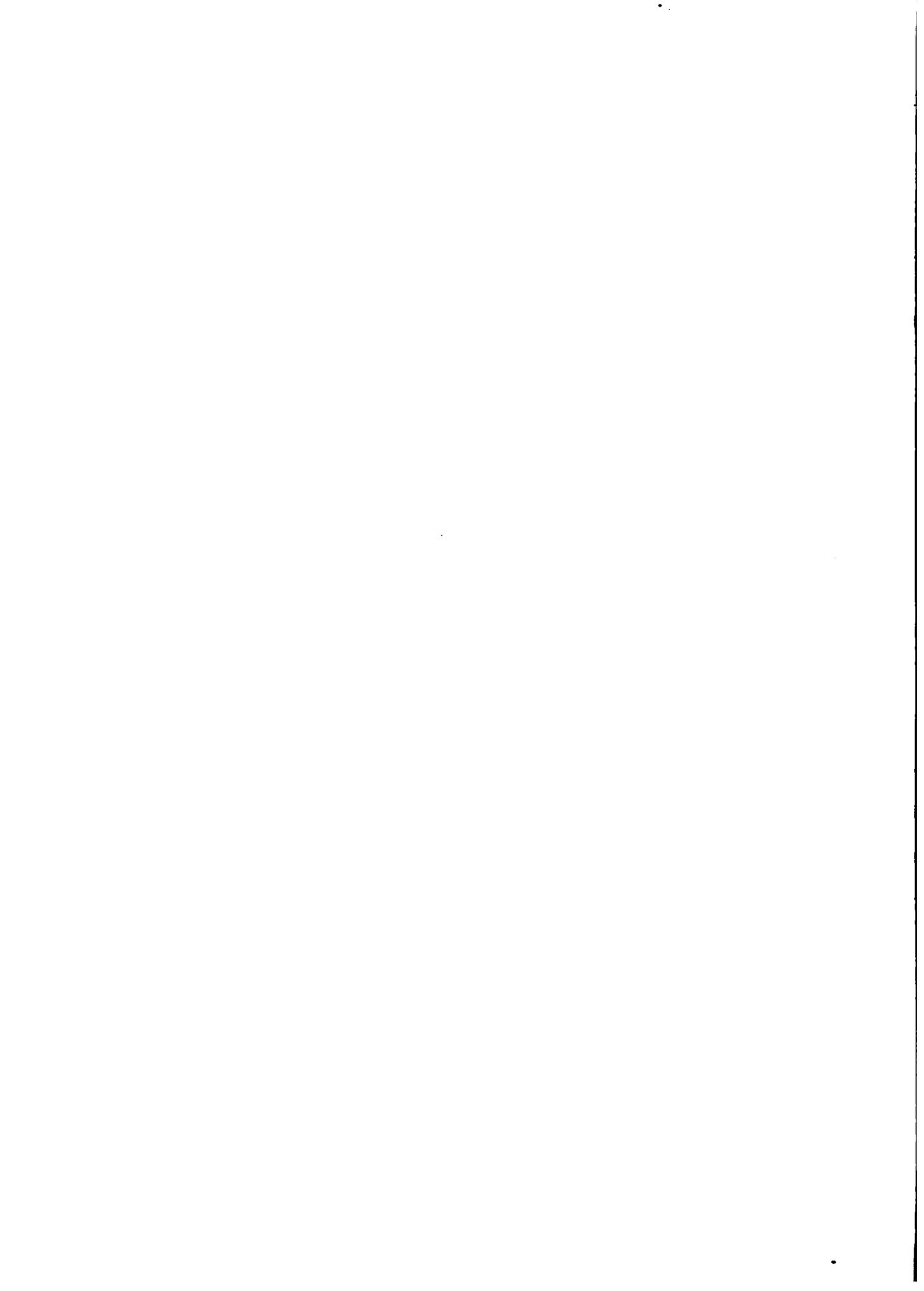
La idea de proyecto contiene los siguientes puntos:

- a. Definición del problema general, que enmarca al proyecto. Esta parte se obtiene recorriendo en sentido inverso el proceso seguido para identificar el proyecto.
- b. Objetivo general, expresado en término de la eliminación total o parcial del problema general.
- c. Objetivos específicos, desagregación del objetivo general en área específica acción.
- d. Características del proyecto, expresada en términos de modelo o marco conceptual, emprendimiento, diseño, que se aplicará, etc.
- e. Productos esperados, logros que servirán para medir la contribución del proyecto a la resolución del problema.
- f. Beneficiarios potenciales, población meta que directa e indirectamente se beneficiaría de los logros del proyecto.
- g. Costo estimado, valoración preliminar del costo del proyecto sugiriendo si es posible las fuentes de financiamiento y su respectivo aporte.

# **MODULO IV**

## **CONCEPTOS BASICOS SOBRE ELABORACION DE PROYECTOS Y PREINVERSION**

**MODERADOR: Alberto A. Bonino**



## INTRODUCCION AL TEMA PROYECTOS

Daniel Berhouet (\*)

El objetivo de esta exposición y del ejercicio que se realizará inmediatamente después, es el presentar, analizar y discutir aspectos introductorios al tema, para facilitar a Uds. la consecución de las actividades relacionadas a proyectos que se están realizando por las entidades regionales y el MGAP con el apoyo del IICA.

En la primera parte se encarará una introducción al tema "Proyectos" (conceptualización, componentes, preinversión e inversión, tipos de proyectos y elementos metodológicos, así como seguimiento y evaluación). En la segunda parte se realizará un ejercicio de análisis que incluirá la visita a dos predios que integran el Proyecto Piloto de Desarrollo Lechero de la IMRN, el cual será analizado por seis grupos integrados por cada una de las delegaciones departamentales presentes. El ejercicio se realizará por cada grupo, con enfoques diferentes:

### Grupo 1: (Río Negro)

Inserción del Proyecto en la estrategia regional de desarrollo de Río Negro

### Grupo 2: (Florida)

Análisis del documento del Proyecto, indicando sus principales características

### Grupo 3: (Artigas)

Análisis de las etapas cumplidas desde que se identificó la idea hasta que se hizo efectivo el primer desembolso.

### Grupo 4: (San José)

Comentarios sobre la ejecución del Proyecto

---

(\*) Ing.Agr. Especialista en Proyectos (IICA-Uruguay)

Grupo 5: (Durazno)

Sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto

Grupo 6: (Cerro Largo)

Análisis global del Proyecto y de las posibilidades de repetición de su enfoque en otras áreas

Cada Grupo dispondrá del Documento No. 6 donde se presenta un resumen informativo sobre: objetivos, instrumentos, inversión realizada, financiamiento e información complementaria del Proyecto.

Luego de la visita, cada grupo discutirá los aspectos más relevantes de la experiencia visitada en el marco temático antes indicado y en el día de mañana se realizará como tercera parte de la presentación del tema Proyectos, un Panel que será coordinado por el Ing. Alberto André Bonino. En este Panel cada grupo dispondrá aproximadamente de 10 minutos para la exposición, realizándose finalmente una discusión general del tema.

**PRIMERA PARTE: PRESENTACION DEL TEMA**

Como introducción al tema, en esta rápida presentación que se realizará, consideraremos dos conceptos sobre Proyectos:

- Una serie óptima de actividades orientadas hacia la inversión, fundadas en una planificación sectorial completa y coherente, mediante la cual se espera que un conjunto específico de recursos humanos y materiales produzca un grado determinado de desarrollo económico y social (Banco Mundial).
- Una actividad de inversión a la que se destinan recursos de capital para crear un activo productivo del que se puede esperar obtener beneficios durante un período prolongado (Gittinger).

En estas, como en otras concepciones de Proyectos es importante considerar que se refieren a sistemas, con las interrelaciones y jerarquías que se articulan en ellos y donde el Proyecto no es un fin sino un instrumento para alcanzar los objetivos. Por consiguiente implica una asignación de recursos humanos y materiales para el desarrollo de una alterna-

tiva socioeconómica seleccionada, a fin de crear un acervo productivo incremental del cual se espera una serie de beneficios en el tiempo.

### FREINVERSION - INVERSION

Relacionado al tema de este Seminario-Taller es conveniente hacer una referencia a aspectos de preinversión e inversión, especialmente para identificar - en términos generales - las actividades que cada uno implica. En la Figura 1 se observa un resumen del esquema básico.

En el caso de la preinversión, el proceso de avance de estudios implica ir profundizando la idea, precisando los componentes, reduciendo las alternativas, ganando en certidumbre.

Se puede apreciar que la preinversión incluye el conjunto de estudios previos, que existe un período de transición (que tiene componentes de preinversión e inversión) y luego se ingresa al área de ejecución de proyectos incluyendo actividades de administración y seguimiento, así como de evaluación. Estos aspectos se analizará más tarde.

Cabe mencionar el hecho de que el período de transición antes mencionado implica actividades que en muchos casos entretienen el inicio de la ejecución, debido a no poder integrar el aporte de contraparte, la dificultad de constituir la Unidad Ejecutora del Proyecto u otros, incluido resoluciones administrativas o legislativas.

### CICLO DE PROYECTOS

El ciclo del Proyecto se inicia con el diseño, incluyendo el previo análisis del contexto, los problemas y potencialidades, la definición de la idea en el marco de estrategias (en este caso departamentales) y otros aspectos que ya se han señalado antes y que en conjunto integran un análisis de pertinencia.

En la forma simplificada manejada en el Sistema de Manejo de Proyectos (SMP) el proceso se inicia con el diseño del Proyecto, continúa con la ejecución y evaluación y finaliza con la constatación de que los objetivos del Proyecto ha sido logrados. (Figura 2)

Como instrumentos de apoyo a las etapas que integran el ciclo, el SMP considera:

- El marco lógico, como apoyo al diseño (lógica horizontal y vertical para el armado) y evaluación (verificación y medios para ello).
- Las redes de desempeño (métodos de camino crítico) en apoyo al diseño y ejecución, para establecer tiempos y secuencia de eventos.
- El sistema de informes, como elementos integrantes del seguimiento y apoyo a la gerencia del Proyecto.
- El sistema de evaluación para verificación de alcance de objetivos.

Dentro de ellos, se hará referencia especial al Marco Lógico. En la Figura 3 se presenta un esquema de marco lógico para efectuar un resumen de diseño de Proyecto, verificar la lógica del diseño y sentar bases para la evaluación. Este esquema implica un análisis vertical (de relacionamiento y alcance de objetivos) en base a lo siguiente:

- si existen los insumos entonces se pueden alcanzar los productos
- si se alcanzan los productos entonces se puede lograr el propósito
- si existen propósitos entonces el fin.

En este diseño el objetivo final será alcanzado por el Proyecto si la comunidad contribuyó con él. Por ejemplo, si el objetivo final es aumentar la calidad de vida de los pequeños productores, influyen los servicios asistenciales, el nivel de ingresos, hasta el medio ambiente. Es claro que si este es el objetivo final, lo que puede hacer el proyecto generalmente es contribuir a alcanzarlo.

En cambio, el objetivo general ya es propio del Proyecto. Es el más amplio que el proyecto puede alcanzar solo. Los objetivos específicos, implican un desglose que está más cerca de lo que se puede controlar. Los Insumos/Actividades, se refieren a la cantidad de recursos humanos y materiales y de esfuerzo requeridos para alcanzar los objetivos específicos.

También opera una lógica horizontal en la medida en que el Resumen Narrativo debe corresponder a indicadores verificables objetivamente, existen medios de verificación (indicadores) y se establecen supuestos importantes. Estos supuestos deben precisar los elementos que deben jugar para que se alcancen los objetivos. Implica una explicitación de factores que pueden ocurrir o no (sequía, un decreto del gobierno, etc.) pero que son fundamentales para el Proyecto. Las columnas anteriores, como se puede observar, establecían bases para la evaluación del Proyecto.

El método en su conjunto es sencillo y además bueno para trabajar en equipos. Al igual que otros como el ROG o el ZOPP, requieren de la disponibilidad de medios visuales tales como pizarrones o carteles para apreciar globalmente el armado del Proyecto.

### TIPOS DE PROYECTOS

En términos muy generales y para presentar a Uds. diferentes líneas posibles de acción, se diferencian los siguientes tipos de Proyectos derivados de líneas del BID, AID y Gobiernos:

#### 1. Pequeños Proyectos

- Contribuyen a solucionar problemas productivos, de servicios y otros para beneficiarios de bajos ingresos. Monto máximo del Préstamo U\$S 500.000 en condiciones blandas (BID).

- Idem anterior con montos de Proyecto hasta U\$S 100.000 (AID)

#### 2. Proyectos Asistenciales

- Diversas organizaciones públicas y privadas canalizan donaciones para acciones de tipo social o productiva para beneficiarios de bajos ingresos.

#### 3. Proyectos Financiables

- Proyectos productivos rurales para productores de bajos ingresos: contribuyen al aumento de producción y productividad del pequeño productor

- Proyectos de Desarrollo Agropecuario: financiamiento de más de un componente sectorial (crédito, asistencia técnica, mercadeo, caminos, energía, etc.)
- Proyectos de Infraestructura Social: procuran mejorar las condiciones sociales y organizativas de las comunidades rurales de menores ingresos (salud, saneamiento, educación rural, etc.).
- Proyectos de Desarrollo Rural: atacan simultáneamente limitantes de naturaleza productiva, infraestructura económica y de servicios sociales.
- Proyectos Globales: fortalecimiento sectorial o subsectorial. A través de líneas específicas de crédito para inversión.

El tipo de proyecto implica diferentes montos y condiciones de financiamiento, así como diferentes beneficiarios.

Como se observa el último grupo de Proyectos se ha incluido como financiable o bancable. Es decir que motivan un financiamiento regular del agente y ello implica que son Proyectos que se refieren a valores importantes.

El costo de administración del agente financiero en un Proyecto chico es bastante similar al de un Proyecto grande. La economía de escala que estos últimos generan los hacen atractivo. El caso contrario se observa en los agentes financieros pequeños (como algunas cooperativas de crédito) que actuando sin fines de lucro se ven obligadas a otorgar financiamiento a tasas altas de interés.

Como se analiza al final, la complejidad del estudio guarda relación con el tipo de Proyecto. En los Pequeños Proyectos (tipo de diseño BID) la elaboración es más sencilla que en los financiables. Es más sencilla aún en los proyectos de AID, pero dentro de esto, requieren el cumplimiento de aspectos metodológicos precisos.

Los proyectos asistenciales muchas veces no requieren de documento formal. Eventualmente una simple carta detallada.

## CONCEPTUALIZACION DE PROYECTOS

### 1. El enfoque

La conceptualización del Proyecto implica un proceso de definición y priorización, orientado a estructurar sus elementos en base a objetivos claramente definidos y compartidos por los beneficiarios y considerando el contexto en que se operará. En el mencionado proceso, se busca la consistencia entre los componentes, prestando especial atención al "por qué" y al "para que" y sentando bases al "cómo", aspecto este que requerirá la mayor atención en la ejecución. En este sentido, los componentes del Proyecto deben ser aquellos necesarios para alcanzar los resultados esperados, pero considerando que el concurso de factores externos al Proyecto es fundamental para su éxito. Esto implica incorporar desde el diseño mismo las bases par la ejecución - incluyendo el seguimiento - así como para la evaluación, reconociendo la variabilidad del contexto y la necesidad de adaptarse y evolucionar con la realidad socioeconómica.

El diagnóstico si está bien elaborado y no es solamente una yuxtaposición de información estadística permite identificar los problemas o limitantes y avanzar en la conceptualización del Proyecto. Este deberá seguir una secuencia lógica de análisis. Para ello, lo primero será examinar las potencialidades y limitantes del área de trabajo, y en función de ello fijar un marco de referencia para diseñar o perfilar los componentes del proyecto. Posteriormente, analizará cada componente "en detalle" para determinar su viabilidad técnica y su factibilidad financiera.

### 2. Organización

A título de ejemplo se verá el caso de la elaboración de un proyecto de riego para un área actualmente con agricultura tradicional. Las obras necesarias serían la construcción de una represa, los canales principales y secundarios de distribución y la adecuación de las unidades de producción existentes.

Pero este es apenas un desarrollo de infraestructura sin un fin en sí mismo y que se justifica solo como un medio para lograr incrementos en la producción y en la productividad en las áreas beneficiadas. Esto será debido a: la tecnología de producción que trae consigo la incorporación del

riego; la mejora de los servicios de asistencia técnica; la capacitación de los productores; la investigación y la comercialización de la producción, entre otros. Al mismo tiempo, será necesaria una reprogramación del proceso de producción en las unidades en términos de espacio y tiempo, a fin de optimizar el proceso productivo bajo riego.

Con los antecedentes anteriores, el proyecto usado como ejemplo puede ser conceptualizado de varias maneras; sin embargo, una forma práctica de hacerlo consiste en dividir las acciones en subproyectos, tales como:

- a. Subproyecto de infraestructura de captación y distribución de aguas.
- b. Subproyecto de producción
- c. Subproyectos de apoyo a la producción bajo riego, tales como:
  - Mejoramiento del servicio de asistencia técnica y capacitación
  - Mejoramiento del servicio de investigación
  - Mejoramiento del servicio de provisión de insumos: semillas, fertilizantes, agroquímicos y otros.
  - Implementación de un servicio de comercialización de productos

La división de subproyectos en esta forma, tiene correspondencia con el manejo institucional-administrativo del proyecto, hecho que facilitará su análisis a nivel de elaboración y su posterior ejecución.

### 3. El Beneficiario y la toma de decisiones

En el caso de Proyectos de Desarrollo Rural destinados a pequeños productores, el enfoque debe estar canalizado a atender las necesidades del grupo familiar, más aspectos empresariales, o que tengan que ver con la rentabilidad. En consecuencia cuando se vea evaluación y se haga referencia a indicadores económico/financieros, estos se relacionarán con la toma de decisiones del que va a otorgar la prioridad o financiar el proyecto, pero no va a ser definitorio en la toma de decisiones del pequeño productor. Si se quiere usar un parámetro financiero este es el flujo de fondos. Es decir que el pequeño productor asociará sus requerimientos financieros familiares con los ingresos en términos de la oportunidad en que estos suceden.

En ese sentido se puede considerar que la toma de decisiones tiene un límite, un umbral que diferencia a los productores que deciden por rentabilidad y los que deciden por supervivencia. A este límite se lo puede considerar un umbral de desesperación. Por debajo de este umbral está en juego la alimentación de la familia, su supervivencia. Y no es lo mismo arriesgarse a tener más o menos dinero, que arriesgarse a tener más o menos comida. Cuando se habla de aversión al riesgo del pequeño productor se está haciendo referencia a esto, al umbral de desesperación. Y esto debe ser internalizado por los que están efectuando la conceptualización del Proyecto.

Se debe partir de que las alternativas, las propuestas y los servicios son distintos. Y el grupo de menores ingresos requiere además de una tecnología diferente. Si bien todos los productores grandes o chicos requieren de tecnología, ésta puede ser la tecnología de no gastar o puede ser la tecnología de invertir, u otras. Lo que no puede haber es una tecnología que haga abstracción del beneficiario.

Voy a comentar un ejemplo: en una zona de pequeños productores (plantaban maíz) se hizo un proyecto de desarrollo de la producción de este cultivo. El diseño del proyecto estaba basado precisamente en aumentar la producción de maíz. El proyecto se ejecutó y se evaluó. Estaba cumpliendo las metas, la producción de maíz había aumentado sustancialmente. Hasta que se analizó lo que estaba pasando con la calidad de vida de los pequeños productores beneficiarios. Tenían más dinero, pero estaban aún por debajo del umbral de desesperación. El dinero incremental obtenido por los beneficiarios no se estaba usando en la forma esperada, sino que se estaba aumentando el consumo de bebidas alcohólicas, por lo cual el resultado del proyecto a través del incremento de la producción de maíz, había sido aumentar el nivel de alcoholismo de la comunidad.

Qué tipo de problema es este? Es un problema de conceptualización y realmente es un problema importante.

Entonces, en la etapa inicial de un proyecto, cuando se está pensando, cuando se está diseñando, cuando se está creando, hay que invertir mucho más tiempo del que uno piensa en analizar, en discutir, en consultar, en percibir, porque después puede ser tarde.

#### 4. Equipos interdisciplinarios

La mencionada etapa de reflexión y de análisis es muy importante, y también lo es que se efectúe por equipos interdisciplinarios. Porque, los agrónomos y los veterinarios estamos muy relacionados a una realidad y a veces otras disciplinas pueden dar aportes que son importantes para percibir otra realidad y viceversa. Hubo un caso (en Uruguay) de un proyecto de riego, que fue hecho por un equipo con una especialidad relacionada a la construcción de infraestructuras, y se diseñó un proyecto de infraestructura. El equipo no era interdisciplinario y construyó un proyecto de riego donde la infraestructura estaba priorizada y no el uso. Se diseñó una infraestructura de riego como se diseña un puente, es decir orientado a lograr resistencia, durabilidad y seguridad. Creo que el desenlace Uds. se lo imaginan: el Proyecto de Riego estaba físicamente sobredimensionado, era muy costoso y nunca se ejecutó.

Entonces aunque la interacción de diferentes disciplinas en un equipo pueda parecer evidente, vale la pena destacarlo.

#### UNIDAD DE PRODUCCION

Este es un punto central en proyectos donde los beneficiarios son productores rurales y la acción del proyecto implica una acción predial. Como la mayoría de los presentes somos agrónomos y los veterinarios son una clara minoría, pido disculpas desde ya por dar una imagen agronómica.

La Unidad de Producción (U.de P.) debe representar la situación de los beneficiarios en el Año 0 (sin Proyecto) y permitir proyectar la situación esperada (con Proyecto). Este juego del SIN y del CON es a nivel de diseño la espina dorsal del Proyecto, y va a permitir analizar que va a pasar con el sistema de producción y con el productor beneficiario y su familia.

El enfoque de sistemas es especialmente relevante e implica tener en cuenta todos los factores (humanos y materiales) que interactúan dentro del sistema predial, el cual debe ser considerado dentro del contexto extrapredial que influye en él, en un juego de jerarquías.

El ignorar la globalidad de esta situación puede ser desastroso, especialmente en el caso de pequeños productores, donde además de administrar la U. de P., el productor trabaja allí y vive allí. Si se elabora un proyecto de desarrollo de un cultivo que ocupa por ej. el 5 por ciento de la superficie del predio, se está en consecuencia ignorando que existe el 95 por ciento restante. Esto es más frecuente de lo que Uds. imaginan.

Es imprescindible saber qué sucederá en el sistema. Aún cuando la acción del Proyecto sea parcial se deberá considerar el sistema y medir el efecto en él. Si por ejemplo en un sistema pecuario (chico o grande) se instalan pasturas ignorando el resto, adquieren apenas un carácter botánico.

A continuación se destacan algunos aspectos relacionados con Unidades Tipo de Producción, es decir aquellas que se manejan en un proyecto para plantear alternativas representativas de un grupo de beneficiarios identificados:

- Representan la situación productiva y financiera de los predios de un área a nivel actual (sin) y proyectado (con) en el marco de las estrategias del Proyecto.
- Deben tener una representatividad clara de los beneficiarios.
- Implican un diseño productivo a largo plazo (10 años por ejemplo) el cual incluye:

- Coeficientes técnicos
- Rotaciones de cultivos
- Desarrollo del stock
- Requisito de servicios e infraestructura
- Costos e ingresos
- Evaluación financiera (flujo de fondos, TIR, VAN, B/C)
- Financiamiento y capacidad de repago

La Unidad Tipo plantea una transición entre la situación actual y la proyectada, que es inevitable e implica generalmente un desfase de ingresos y egresos y es un momento de peligro para el productor.

Considerando el mecanismo de toma de decisiones del pequeño productor (ya comentado) la evaluación financiera

resultante (regularidad del flujo de fondos, TIR, VAN) es orientadora para seleccionar preliminarmente alternativas más rentables a ser verificadas con los beneficiarios. Asimismo se deberá considerar los factores de riesgo, y las medidas agronómicas o de servicios conducentes a atenuarlo.

El período de pasaje de la situación sin Proyecto a la con Proyecto implica una serie de desequilibrios del sistema, que deben recogerse en la Unidad Tipo y que en general, derivan de:

- Rotaciones no estabilizadas
- Estructura de stock desequilibrado
- Exceso o falta de forraje
- Exceso o falta de insumos o mano de obra y otros
- Repago de deudas

En conjunto generan un desajuste de ingresos y egresos que debe preverse y tomar las medidas para paliarlo parcial o totalmente.

Otro aspecto, es la representatividad de las Unidades Tipo, en términos de que deben ejemplificar el comportamiento de un grupo de beneficiarios. En consecuencia, en un Proyecto existirán una o varias Unidades Tipo, en base al tamaño, homogeneidad de recursos, similitud de predios, etc. La representatividad es clave en la medida en que al expandir en el Proyecto las Unidades Tipo diseñadas, se debe representar el comportamiento de los beneficiarios en conjunto.

La evaluación financiera del sistema proyectado, al igual que el Proyecto en su conjunto (consolidado de subproyectos y Unidad Ejecutora) se evalúa en base a producción y costos marginales, es decir, aquellos en que se incurre durante el período proyectado (Año 1 en adelante) descontando los que se producían sin proyecto (Año 0).

### SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Ambos elementos deben explicitarse en el diseño del Proyecto, aunque el segundo - que tiene un enfoque de gerencia - depende mucho de la orientación específica que se dé a la ejecución. A continuación se presentan conceptos básicos sobre seguimiento y evaluación, así como de supervisión y auditoría, básicamente para diferenciar sus características:

### Seguimiento

Es el examen continuo o periódico por parte de la administración, de la ejecución de las actividades para asegurar que el abastecimiento de insumos y la obtención de productos así como otras acciones, se cumpla de acuerdo a lo programado.

### Supervisión

Es el seguimiento realizado por un agente externo.

### Evaluación

Es un proceso para determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos.

### Niveles de evaluación

- Ex-ante (al formular el proyecto)
- Continua o sobre la marcha (de los productos)
- Ex-post (impacto al finalizar el proyecto)

### Auditoria

Control y comprobación de los niveles más altos de administración realizado por personal externo.

En un proyecto la aplicación de insumos genera productos cuando se realiza el seguimiento se está controlando el uso de los insumos. Cuando se realiza una evaluación se está controlando si se obtuvieron los productos que el proyecto previó. Básicamente el rol gerencial es controlar que los insumos se están aplicando correctamente e informar de los resultados, aspecto este que a su vez se retoma en la evaluación. El seguimiento verifica periódicamente que los insumos disponibles estén, que la obra de riego funcione, que los extensionistas trabajen. Es un rol gerencial. La evaluación es más neutra y más distante.

La evaluación ex-ante (económica o financiera), se realiza durante el diseño a través de indicadores: TIR, VAN u otros. Esta evaluación que se orienta a tomar decisión entre proyectos por su conveniencia para el país, para facilitar que el gobierno, o el agente financiero, o la Unidad Ejecutora, definan entre va-

rias alternativas, u otras decisiones empresariales o sociales. La evaluación continua es la que se realiza periódicamente, durante la ejecución del proyecto y permite tomar decisiones a un nivel, más profundo, que el tipo de decisión gerencial que se toman en el seguimiento.

La evaluación ex-post es la que determina el impacto del Proyecto y se realiza al terminar éste, para visualizar el efecto, para verificar si el proyecto está cumpliendo con aquellos objetivos que se plantearon cuando se elaboró en términos de los efectos más amplios alcanzables.

### UNIDADES EJECUTORAS

Básicamente se analizará la capacidad de ejecutar proyectos de una oficina o institución con objetivos múltiples, en relación a una estructura (Unidad Ejecutora) especializada para ello. Veremos que hay diferencias importantes.

La orientación de una oficina es de acuerdo a planes anuales y demandas no programadas. Esto último debido a que es corriente que un grupo técnico que opera en una oficina sea llamado en forma urgente para solucionar un problema coyuntural de su Institución. En cambio en una Unidad Ejecutora de Proyectos el personal técnico actúa de acuerdo al cronograma del Proyecto, y esa es su responsabilidad.

La organización en una Oficina es jerárquica y en una unidad ejecutora de Proyectos, es por responsabilidades y objetivos. Un ejemplo en ese sentido: el caso de una oficina que esta ejecutando un proyecto de riego y en pleno verano se rompe la bomba. Se comunica este problema a la Oficina y se envía un técnico. El técnico pide una camioneta, la única que tiene la Oficina. La camioneta no está, la tiene el jerarca local de máxima categoría que salió llamado por un Jerarca Nacional. La bomba no se pudo arreglar y el sistema de cultivos de perjudicó. Quién es responsable? En realidad sucedió porque se opera con un sistema institucional que no responde a la ejecución de Proyectos.

Los informes de una Oficina son periódicos, en una Unidad Ejecutora se realizan en casos específicos. Hay informes de emergencia o informes para solucionar determinado problema y también se realizan informes periódicos para las jerarquías, para el agente financiero, etc.. Pero en general son informes de gerencia.

En el caso de presupuestos, en una oficina son globales y donde el grupo ejecutor del Proyecto trata de insertar sus necesidades. En cambio, el presupuesto de una Unidad Ejecutora es por cronograma de trabajo establecido en el Proyecto como aporte local o como financiamiento. Para determinada tarea, determinado presupuesto. Si está bien programado y tuvieron el financiamiento adecuado, simplemente cumplen con el cronograma.

En el caso de evaluación: en una oficina esta es global del comportamiento de los funcionarios y por control de asistencia. La evaluación de una Unidad Ejecutora es por alcance de productos claramente especificados.

#### CAUSAS POR LAS CUALES UN PROYECTO NO OBTIENE FINANCIAMIENTO

En términos generales estas se refieren a diseño, otras a falta de recursos y otras a carencia de capacidad negociadora o de prioridad nacional o regional. Un listado tentativo es el siguiente:

- Falta de prioridad
- Mal diseño
- Falta de capacidad negociadora
- Debilidad de la Unidad Ejecutora
- Carencia de recursos de contraparte local
- Incumplimiento de requisitos previos al primer desembolso

#### CAUSAS DEL FRACASO DE PROYECTOS

Muchas de ellas se relacionan a las causas de no obtención del financiamiento, están interrelacionadas. A veces aún superada esta primera etapa surgen en la ejecución.

Algunas de ellas son las siguientes:

- Diseño inadecuado
  - \* Mal cálculo de tiempos
  - \* Costos y/o ingresos errados
  - \* Actividades no previstas
  - \* Factores externos ignorados
  - \* Estudios poco profundos

- Seguimiento inadecuado
  - \* Falta o debilidad de esquemas de seguimiento
  - \* Mala interpretación de la información
  - \* Se ignoran fechas y eventos claves
- Equipo del Proyecto de bajo nivel de capacitación
- Equipo del Proyecto no motivado
- Carencia de información de apoyo
- Falta de procedimientos de comunicación y control
- Incompetencia del Gerente del Proyecto
- Falta de apoyo de las autoridades

### EL ARMADO DEL PROYECTO

Para terminar y a título de Anexo, y a los efectos de tener una percepción rápida de los elementos a considerar en el armado de un Proyecto, se presenta una guía de elaboración de Proyectos de Desarrollo Rural, de acuerdo a las normas del BID. En el caso de Pequeños Proyectos cabe considerar (con las variaciones que existen en las guías de las diferentes agencias o gobiernos) un armado similar, más resumido, más sencillo en definitiva, donde -por ejemplo- el componente evaluación financiera puede no ser considerado.

### GUIA PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

#### 1. Marco Conceptual

- 1.1 Análisis (Diagnóstico, interpretación, ámbito del proyecto)
- 1.2 Ventajas comparativas: (Densidad de población, clasificación de la población por niveles de ingreso, centros de servicio existentes, desarrollo histórico del área, potencial productivo)

#### 2. Marco de Referencia

- 2.1 Orientación: (Políticas económicas y de desarrollo nacional y regional, procesos socioeconómicos)
- 2.2 Información intersectorial: (Situación)
- 2.3 Información sectorial: (El sector agropecuario)
- 2.4 Información regional
- 2.5 Principales características del área del Proyecto: (Superficie, clima, suelos, etc.)

- 4.1 Marco conceptual del diseño: (selección de actividades, dimensionamiento y viabilidad, proceso técnico e institucional central del proyecto).
- 4.2 Objetivos: en base a los análisis anteriores
- 4.3 Actividades: (categorías: actividades de producción, actividades de efecto productivo, actividades de apoyo a la producción, actividades de infraestructura económica, actividades de infraestructura y servicios sociales).
- 4.4 Información técnica: (descripción y fundamentos, responsable de ejecución, calendario, costos)

#### 4. Diseño del Proyecto

- 3.1 Información general: (descripción, sistemas de producción, información socioeconómica)
- 3.2 Identificación: (Número y localización de los beneficiarios directos)
- 3.3 Sistemas de producción: (cultivos, insumos, costos, intensidad de uso de capital, riego, comercialización y precios, tecnologías, producción, post cosecha y almacenamiento, ingresos)
- 3.4 Sistema sociocultural: (características demográficas, mano de obra, calidad de vida)
- 3.5 Sistema institucional: (servicios públicos y costo, sistema de información, instituciones formales e informales, sistemas de organización)
- 3.6 Identificación de limitaciones: (principales limitantes para el desarrollo de la región.

#### 3. Beneficiarios

- 2.6 Actividades económicas: (Producción, agroindustria, otras actividades)
- 2.7 Aspectos sociales de la región: (Tamaño y tenencia de predios, población, alfabetización, migración, empleo y desempleo, ingresos, otros indicadores, vivienda, salud, etc.)
- 2.8 Infraestructura social y de servicios de la región: (Caminos y transporte, servicios, agua potable y electricidad, almacenamiento y comercialización, servicios sociales)
- 2.9 Entidades oficiales y privadas de servicios: (oficinas públicas, nacionales y departamentales y funciones, servicios, cooperativas o asociaciones de productores)
- 2.10 Información y análisis: (instituciones que intervendrán en la ejecución del Proyecto, instituciones y servicios asociados)

- 4.5 Análisis técnico: (comparación de la situación sin y con proyecto)
- 4.6 Análisis beneficio costo: (Actividad de producción, actividad de infraestructura y servicios)
- 4.7 Indicadores de eficiencia: (Tasas de rendimiento económico, indicadores sociales)
- 4.8 Complementación de actividades: (costos y beneficios de la complementación)
- 4.9 Dimensionamiento: (tamaño aceptable, capacidad de absorción de los beneficiarios, capacidad institucional)
- 4.10 Viabilidad económica: (análisis a precios de cuenta, análisis de sensibilidad, impacto distributiva)
- 4.11 Costos del Proyecto: (costos por categoría, divisas y moneda nacional, cuadro resumen, imprevistos y escalamiento de costos)
- 4.12 Financiamiento: (externo, aporte del gobierno, aporte beneficiarios y otros, calendario de desembolsos, condiciones financieras tentativas de los préstamos)

5. Ejecución

- 5.1 Análisis institucional: (consistencia, viabilidad institucional, cronograma de ejecución de obras)
- 5.2 Unidad Ejecutora: (organización, composición y funciones, participación de beneficiarios, planificación, administración, calendarios, supervisión y control).
- 5.3 Viabilidad financiera: (capacidad de la Unidad Ejecutora, proyecciones financieras y pronósticos, medidas de carácter financiero)
- 5.4 Seguimiento y evaluación: (seguimiento periódico, evaluación sobre la marcha, evaluación a posteriori)

SEGUNDA PARTE: VISITA A PREDIOS QUE INTEGRAN EL PROYECTO  
PILOTO DE DESARROLLO LECHERO

Los seis grupos (uno por cada Departamento) visitan dos predios beneficiarios del Proyecto. Se presenta información de apoyo:

Zona de Ubicación: Colonia Tomás Berreta - Primer módulo

**Objetivos:**

Introducción de tecnologías que incrementen la productividad, fomento de técnicas de trabajo grupal como forma de apoyar la toma de decisiones, integración de los productores, logro de economías de escala.

**Instrumento:**

Credito supervisado, dirigido a productores con dificultades de acceso a fuentes de financiamiento corrientes, para la adquisición de ganado productivo e implantación de pasturas, pagaderos en producto. Asistencia técnica en organización y gestión de la producción.

Inversión: US\$ 42.210 dirigido a 21 productores en un área de 1.000 hectáreas.

**Financiamiento:**

AID, a través de la Dirección de Proyectos de Desarrollo de la Oficina de Planeamiento y Presupuestos

**Instituciones coparticipantes:**

Intendencia Municipal de Río Negro  
Instituto Nacional de Colonización  
Dirección de Proyectos de Desarrollo (D.P.F.)  
Ejecución: Primera etapa

**Observaciones:**

Ampliación prevista a las colonias San Javier, Ofir, Luis Alberto de Herrera (segundo módulo), recursos que completarían US\$ 100.000

Fuente: Intendencia Municipal de Río Negro

En el mapa adjunto (área marcada) se presenta la ubicación del Proyecto.

**TERCERA PARTE: ANÁLISIS DEL PROYECTO**

**RESUMEN DE LAS PRESENTACIONES DE GRUPOS**

-GRUPO I : RIO NEGRO

Inserción del Proyecto en la estrategia regional de desarrollo.  
Expositor: Juan Núñez  
La presentación analizó las dos grandes estrategias relacionadas a esta área, explicitadas con la técnica arborescente:



\* Reducción de las diferencias socioeconómicas rurales  
 Reactivación de Pequeños Productores  
 Diversificación Fomento de la Participación  
 organización de formas asociativas

\* Incremento del nivel de vida mejoramiento de  
 condiciones socioeconómicas, reactivación de pequeños  
 y medianos productores Desarrollo de rubros  
 prioritarios

El proyecto piloto se enmarca en ambas estrategias.

-GRUPO 2: FLORIDA

Análisis del documento del Proyecto  
 Expositor: Raúl Landechea

El documento no presenta un adecuado ordenamiento. En  
 su elaboración se consideraron elementos de gran inter-  
 rés: la participación y opinión de los productores y  
 la integración interinstitucional.

Fue elaborado por técnicos con poca experiencia en el  
 tema, lo cual es corriente en el interior. Es un ejem-  
 plo de tarea realizada con mucho entusiasmo y pocos  
 medios.

-GRUPO 3: ARTIGAS

Análisis de las etapas cumplidas desde que se  
 identificó la idea hasta que se hizo efectivo el  
 primer desembolso  
 Expositor: Miguel Meirelles

Partió de una idea de los productores, que fue asumida  
 por la Intendencia. En la elaboración no se consideró  
 el mercado en toda su amplitud (CONAFROLE y otros). Se  
 contó con amplia voluntad política de la Intendencia,  
 lo cual permitió superar escollos. El desembolso se  
 logró, con mucho apoyo de la OPF y ofrecimiento de am-  
 pliar el financiamiento. A pesar de la prioridad y  
 apoyo el proceso en todas sus etapas fue excesivamente  
 largo.

-GRUPO 4: SAN JOSE

Comentarios sobre la ejecución del Proyecto  
 Expositor: Guillermo Artola

Los beneficiarios visitados fueron muy diferentes. El primero tiene problemas y es dudoso que la ejecución del Proyecto pueda ser exitosa. El segundo (más joven) tiene mayores posibilidades y su predio es interesante, mostrando potencial de desarrollo. Los servicios de apoyo al productor y la acción coordinada de varias instituciones, contribuyen al éxito del Proyecto. La ejecución del Proyecto es mucho mejor que el documento del Proyecto.

-GRUPO 5 : DURAZNO

Sistema de Seguimiento y Evaluación  
Expositor: Daniel Puig

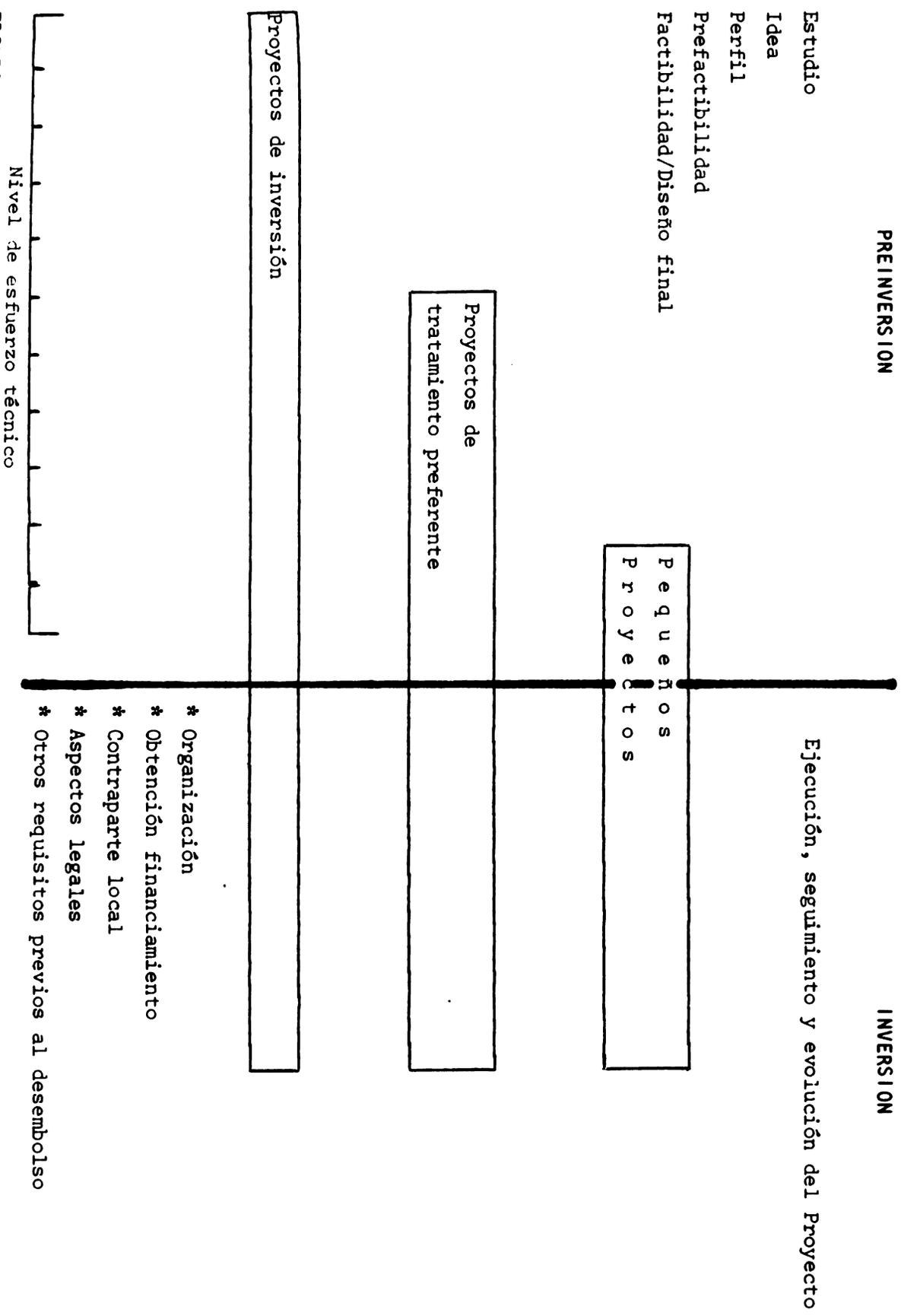
El sistema de seguimiento del Proyecto es imperfecto y no facilita la gerencia y toma de decisiones. La evaluación ex ante fue realizada y la evaluación es post no está contemplada. Se sugiere que en la evaluación continua participen las instituciones y los productores para sacar conclusiones comunes y que signifiquen un aprendizaje para todos.

-GRUPO 6 : CERRO LARGO

Análisis global del Proyecto y de las posibilidades de repetición de su enfoque  
Expositor: Enrique Podestá

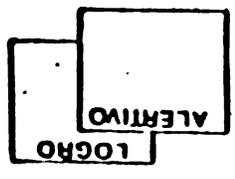
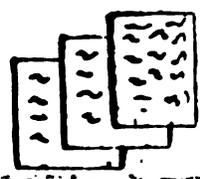
El Proyecto demuestra que una definida voluntad política municipal puede superar escollos. Como modelo de seriedad técnica e institucional, de dedicación y compromiso es repetible, ajeno a las diferencias regionales.

FIG. 1. PREINVERSION E INVERSION



La evaluación mide el desempeño frente a los planes y analiza las relaciones causales

Indicadores de progreso y formatos para transmitir información sobre el proyecto.



SISTEMA DE EVALUACION

SISTEMA DE INFORMES

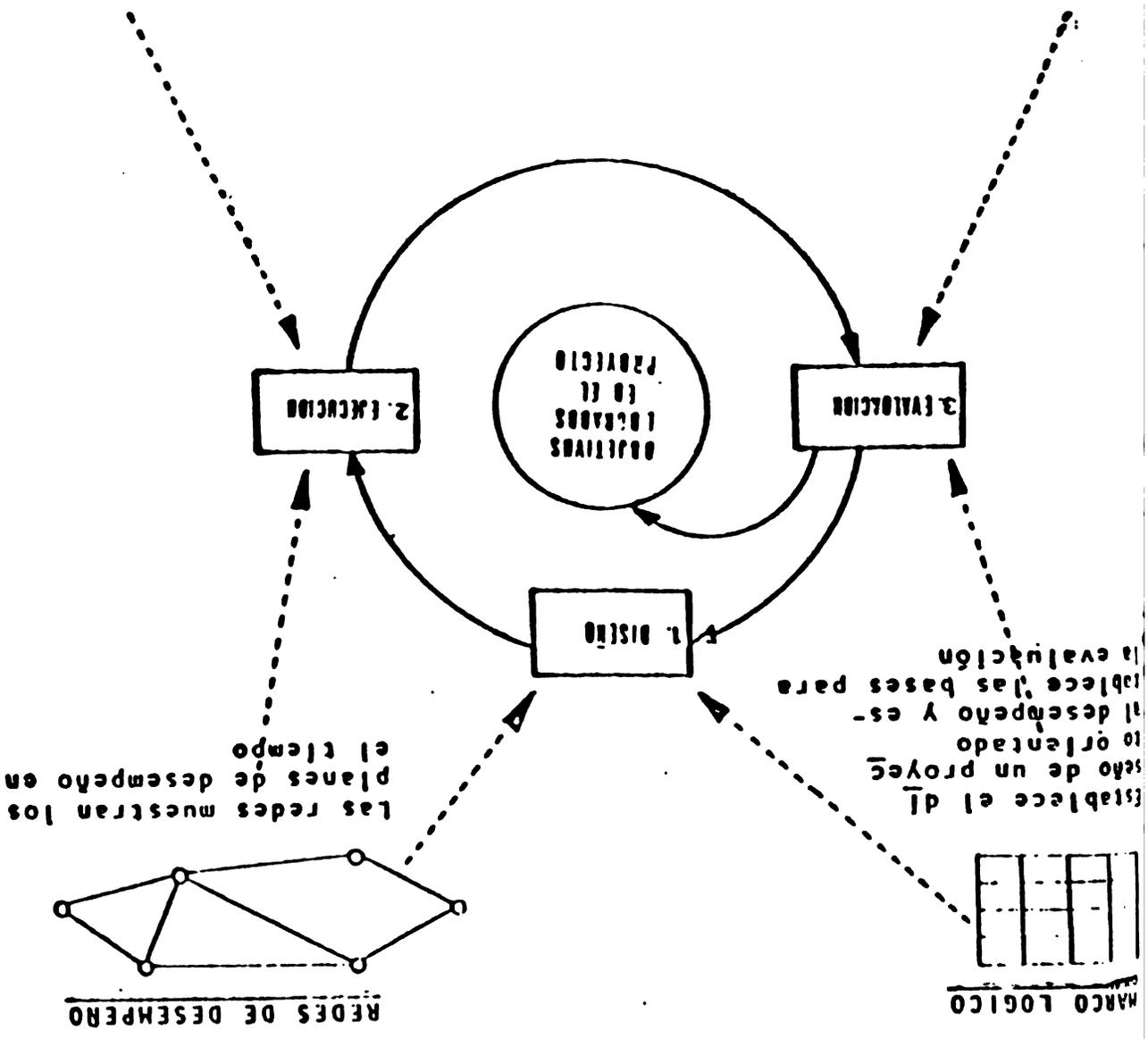


FIG. 2. CICLO DE PROYECTOS

FIG. 3. MARCO LOGICO PARA EL RESUMEN DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Fecha estimada de terminación Proyecto:.....  
 Fecha de este resumen:.....

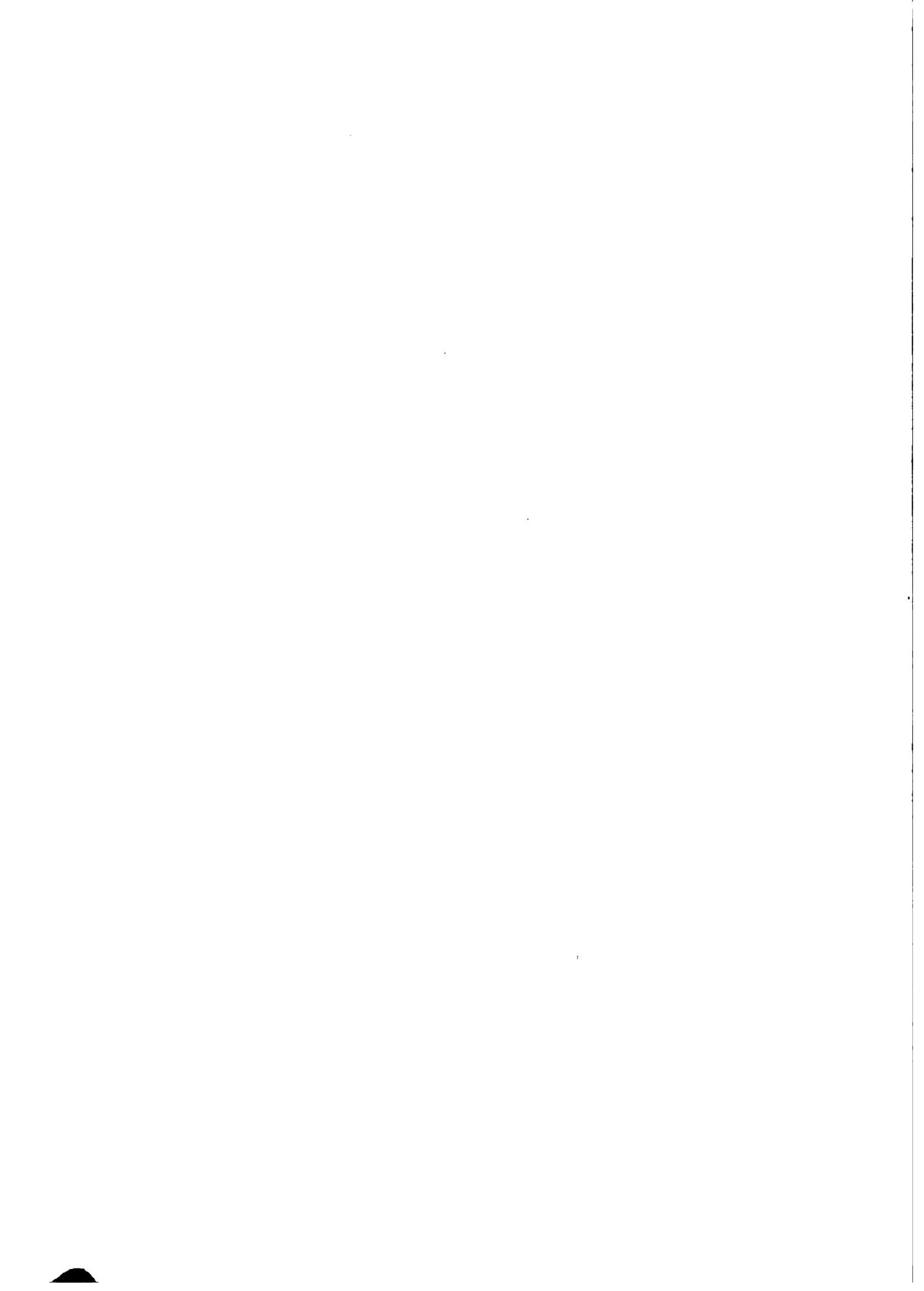
Título del Proyecto:.....

<b>RESUMEN NARRATIVO</b>	Fin del Programa: Objetivo Final:	Medidas del logro del Proyecto: Objetivo Final:	Propósito del Proyecto: Objetivo General	Productos: Objetivos específicos	Insuños Actividades
<b>INDICADORES VERIFICABLES</b>	<b>INDICADORES CUALITATIVOS</b>	Condiciones que indicarán que el propósito se ha logrado: situación final del Proyecto.	Cantidades de los productos específicos que son necesarios y suficientes para alcanzar el propósito:	Nivel de esfuerzo/costo por actividad	
<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS IMPORTANTES</b>	Relacionadas el valor a lo plazo del Programa/Proyecto	Que afectan el enlace Propósito: Fin:	Que afectan el enlace PRODUCTO PROPOSITO	Que afectan el enlace Insuño-

AREA DE ACCION  
 Si existen los insuños entonces los productos

Si existen los productos entonces el propósito

Si existe el propósito, entonces el fin



**SISTEMA DE PROYECTOS DEL  
MINISTERIO DE GANADERIA,  
AGRICULTURA Y PESCA**

Maria Sisto (\*)

1

Se puede decir que todo sistema de proyectos debe cubrir tres etapas más o menos diferenciadas y que son la identificación de proyectos, la formulación de los documentos que permiten analizar la factibilidad de la idea y las gestiones con las instituciones de financiamiento y por último, la puesta en marcha y ejecución del proyecto.

Teniendo en cuenta las distintas entidades que intervienen en estas etapas y las modalidades que adoptan para cumplir las, se puede afirmar que el sistema de proyectos del MGA es múltiple y flexible: múltiple porque intervienen muchas instituciones pertenecientes o no al MGA, en las distintas fases y flexible porque el proceso que transcurre entre la identificación y la ejecución adopta distintas modalidades, aquella que se adapte al tipo de proyecto de que se trata y a circunstancias particulares tales como disponibilidad de técnicos proyectistas en las distintas reparticiones, plazo para la presentación del documento, exigencias de la entidad financiera, etc.

En la etapa de identificación de la idea pueden intervenir organismos del sector público o del sector privado. Básicamente esta instancia consiste en identificar un problema y diseñar su solución, pero lo que permite que el proceso continúe es que esa solución cuente con voluntad política para que sea implementada. Por lo tanto, los principales protagonistas de esta etapa son por un lado las instituciones que están en contacto directo con el medio y están en condiciones de detectar los problemas y diseñar alternativas de solución. Por otro lado, en esta fase también participan activamente los distintos niveles de decisión política, que van apoyando o desechando la idea de proyecto identificada. De acuerdo a la naturaleza, importancia y monto del proyecto puede variar el nivel de decisión que tiene la potestad de resolver favorablemente o no sobre la iniciativa.

La segunda etapa de formulación y evaluación consiste en tomar esa idea del problema y la solución que se puede dar al mismo y dotarle de una forma, una forma que suponga además la canalización hacia una institución de financiamiento. Aquí se necesita de la metodología específica de formulación y evaluación de proyectos y es donde DIFYPFA es la oficina más importante del Ministerio. Pero DIFYPFA tampoco es la única que hace formulación y evaluación de proyectos dentro del Ministerio. Si bien es la más importante también hay otras oficinas donde se formulan y se evalúan proyectos. Por ej. el Plan Agropecuario, en la formulación del 70. Proyecto de Desarrollo, hay un enorme esfuerzo por parte del Plan Agropecuario, que cuenta con personal altamente capacitado para la formulación de proyectos.

En resumen en esta etapa de identificación de proyectos hay un gran número de instituciones participando, todas aquellas que están en contacto con la realidad y que pueden detectar proyectos.

Hay otros proyectos que se detectan al más alto nivel político, sin participación de oficinas técnicas del Ministerio. Por ejemplo: tenemos en este momento un proyecto que está prácticamente aprobado y para entrar a ejecutarse, que es el Proyecto de Apoyo a los Grupos Esperanza de CONAFROLE y que fue detectado a nivel de la Junta de la Leche con el Ministerio y con el sector privado, a través de CONAFROLE.

En el caso de los proyectos de cooperación técnica, normalmente las necesidades son expresadas por los distintos organismos públicos y privados y ante las ofertas de los distintos organismos internacionales, la DIFYPFA identifica los distintos proyectos que se presentan a esas entidades. En otros casos se trata de una operación "de rutina" como en los Proyectos de Desarrollo Agropecuario que viene ejecutando el Plan Agropecuario desde principios de la década del 60, con el financiamiento del Banco Mundial. Cuando expira el plazo de ejecución de un proyecto, comienza a analizarse la conveniencia de continuar la operativa, las eventuales modificaciones y así se identifica el siguiente proyecto. En este momento se están llevando a cabo los estudios correspondientes a la formulación del 70. Proyecto de Desarrollo Agropecuario y los proyectos anteriores fueron identificados de esa forma, en un proceso en el que interviene la DIFYPFA, el Plan Agropecuario y las Juntas del Ministerio.

Conviene resaltar que en esta etapa si bien intervienen varias instituciones, no son tantas como en la identificación del proyecto, dado que es necesario cierta especialización metodológica.

Por último, en la ejecución del proyecto intervienen otras tantas instituciones, porque el Ministerio no ejecuta los proyectos por sí mismo, sino que en algunos casos utiliza otros organismos, intervienen distintas reparticiones del Ministerio así como otros organismos fuera de su órbita. Los dos casos mencionados son ejemplos bien dispares: el Proyecto de Apoyo a los Grupos Esperanza de CONAFROLE va a ser ejecutado por esta Cooperativa perteneciente al sector privado, mientras los Proyectos de Desarrollo del Plan Agropecuario son ejecutados por esta Institución que se encuentra en la órbita del Ministerio, con participación del Banco de la República.

Resumiendo el sistema de proyectos del MGA es múltiple porque intervienen numerosas instituciones especialmente en estas dos puntas, en la identificación y en la ejecución. Donde participen menos instituciones ya que existe más especialización, es en la etapa de formulación y evaluación.

Se mencionó que la institución más importante en este sistema dentro del MGA es la DIFPA, Dirección de Programación y Política Agropecuaria, y se trata de una institución que trabaja básicamente en tres áreas: en el área de políticas, el área de proyectos y el área de cooperación internacional, tanto técnica como económica.

En el área de políticas básicamente se realiza la formulación y la evaluación de las políticas sectoriales, política lechera, política triguera, política impositiva, etc.

En el área de proyectos, generalmente se formulan y evalúan los proyectos de inversión del sector público que se canalizan hacia los organismos internacionales, tales como el BID y el Banco Mundial. Estos son proyectos que llevan un gran esfuerzo de formulación por su dimensión y complejidad, y las guías de presentación de los documentos, son también complejas. Se realiza además de la formulación, la gestión del proyecto ante el organismo financiero. Los organismos internacionales cuando se les presenta una solicitud envían misiones de orientación y análisis compuestas por técnicos que discuten la idea, la presentación, hasta llegar a un acuerdo respecto al documento final del proyecto que se presenta.

La DIFPA cuenta con una amplia experiencia en el área de proyectos: se formuló el Proyecto de Silos, a principios de los años setenta que dio origen a la instalación de la capacidad de almacenaje con que hoy cuenta el Plan Nacional de Silos, se formularon los Proyectos Citricola, Forestal, de Sanidad Animal y ahora en esta última etapa los Proyectos de Crédito Global Agrícola, Cuenca Lechera y Cuenca Arrocería. También se ha participado en el Proyecto de Fortalecimiento de la Investigación (CIAAB). DIFPA tiene especialización en cuanto a la metodología de formular proyectos, por ejemplo en el Proyecto de Sanidad Animal que se elaboró conjuntamente con los Servicios Veterinarios del Ministerio. DIFPA participó dando las pautas para la evaluación económica específica y trabajando conjuntamente con los técnicos que tienen el conocimiento específico del tema, que además han participado en la identificación y tiene toda la riqueza del conocimiento de la realidad.

Otra área que también se abarca en DIFPA es la de cooperación internacional, técnica y económica. Se trabaja conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y de Economía, con ODP, en lo referente a identificación de acciones de cooperación técnica o económica. Cuando un gobierno u organismo ofrece la posibilidad de dar equipos, capacitación y expertos, se estudian las necesidades, que es lo que esa entidad nos puede aportar y se coordina este tipo de acciones, las demandas de los distintos organismos del Ministerio por un lado, y las ofertas de los organismos internacionales o Gobiernos por otro.

En cooperación económica se analizan los convenios bilaterales, es decir, cuál es la oferta exportable para distintos rubros, que se puede ofrecer en cuanto a productos agropecuarios cuando se están negociando los cupos en convenios especiales tales como el CAUCE, o el FEC. También se coordina con el MRKEE las posiciones a asumir en la Ronda Uruguay del GATT en las negociaciones referentes a los productos agropecuarios, así como se hace un seguimiento de este tema.

Una oficina que trata todos estos temas tiene que tener una serie de servicios comunes.

Para hacer todo esto DIFPA tiene entre otras cosas, un Banco de Datos actualizado del sector. No se generan estadísticas, pero sí se recopilan de distintas fuentes lo que se llama las Estadísticas Básicas del Sector. El Ministerio

tiene sus oficinas especializadas en recoger datos como es el caso de DICA, DICOSE y en temas muy específicos hay organismos que realizan la misma función, por ejemplo, el Plan Citricola es el que recoge los datos con respecto al número de plantas, variedades, área, exportaciones, etc. para citrus.

La oficina mantiene las series históricas de una gran cantidad de variables, siendo muy útil cuando se está formulando proyectos o cuando se elaboran y evalúan políticas. DIFYFA se creó como un desglosamiento del CIDE a fines de los años 60, siendo la continuación del CIDE agropecuario. Por este motivo, las series históricas de datos de los principales cultivos, producción y rendimiento, son sumamente completas, comenzando algunas desde principios de siglo.

También se elaboran estructuras de costos que no abarcan todos los productos, pero sí los principales cultivos extensivos de invierno y verano, las producciones pecuarias de carne leche y lana. Se calcula a través de los costos la viabilidad de exportación de una serie de productos.

DIFYFA también dispone de datos de precios internacionales. Se cuenta con una conexión al Servicio REUTERS, con la cual se confecciona un Boletín quincenal, que tiene información principalmente sobre cereales y oleaginosos, pero se reciben también datos sobre precios internacionales de la carne, de la lana y de lácteos, así como comentarios sobre la situación general de los mercados externos.

Estos son servicios que tiene DIFYFA y que los necesita para el cumplimiento de las tareas que desarrolla: formulación y evaluación de proyectos, asesoramiento en materia de política, así como en el área de cooperación técnica y económica.

Básicamente, en la formulación y evaluación de proyectos se puede decir que hay tres modalidades de funcionamiento: una es la formulación directa, esto es se toma el proyecto, lo formula y lo evalúa directamente en DIFYFA.

Otra forma sería también directa, pero con asistencia de consultores, Nacionales o Internacionales. Últimamente se está usando fundamentalmente la modalidad de consultores nacionales. En este caso, hay un técnico que está asistiendo para la formulación del proyecto, siendo DIFYFA su contraparte. La contraparte pública cumple un papel muy im-

portante, tiene que dar las directivas para el proyecto. El consultor asiste básicamente en la parte metodológica, y cuando se está trabajando como contratante de un consultor, lo que se tiene que proveer son las directivas que provienen de la etapa de identificación del proyecto, la voluntad política de solucionar el problema de una forma determinada o cumpliendo ciertos requisitos.

La tercer forma es cuando el estudio se hace directamente por consultores. En este caso la participación de la oficina de contratante es la formulación de algo muy importante que son los términos de referencia y el control de que dichos términos se cumplan. La responsabilidad del Proyecto sigue siendo de la oficina contratante y lo único que se le pide al consultor o consultores, es que brinde un documento que exprese en la forma adecuada los elementos centrales del problema identificado y su solución. En los términos de referencia se establecen los límites y alcances del contrato del consultor, incluyendo aspectos formales tales como existencias de formación o experiencia, plazo, remuneración, etc., así como la parte sustantiva del proyecto, los objetivos y los estudios de que se quiere disponer para aceptar o rechazar la idea.

En cualquiera de estas tres modalidades hay participación de la oficina que puede ser más protagonista o menos protagonista, pero que no delega la responsabilidad sobre la formulación del proyecto, al punto que una vez elaborado el documento, las gestiones ante los organismos de financiamiento son conducidas casi exclusivamente por los organismos públicos, en este caso, por la DIFPFA.

La formulación directa se aplicó con muchos proyectos y era la modalidad predominante hasta principios de la década del 80.

La formulación directa con asistencia de consultores es la modalidad predominante hoy. For una serie de problemas que afectan a casi todas las oficinas públicas, los proyectos tienen que formularse en un plazo perentorio, y no hay suficiente cantidad de técnicos como para encarar la formulación directa. La DIFPFA trabaja más o menos con 18 o 20 técnicos y sin embargo en muchos casos no tiene capacidad para formular un proyecto en cuatro o cinco meses como nos pide un organismo internacional, porque supone dejar alguna de las actividades que se están desarrollando.

Finalmente conviene recapitular a efectos de saber para qué puede ser útil esta breve descripción del sistema de proyectos del MGA?

En primer lugar, se trata de resaltar que una de las alternativas cuando se piensa en cómo encarar el tema proyectos en un organismo, es montar un sistema múltiple y flexible como se ha descrito. Es decir, un sistema de proyectos no tiene porque estar compuesto por una sola oficina. Este es un aspecto muy positivo del proyecto que mostró la Intendencia de Río Negro. Cuando una Intendencia planea identificar, elaborar o ejecutar proyectos, no tiene que pensar en una oficina encargada de cumplir todas esas funciones. Basta con encontrar dentro del medio en que está inserta, otras entidades que puedan asumir alguna de esas funciones, y crear mecanismos de coordinación.

Un segundo aspecto a destacar, es que tampoco hay que preocuparse por la parte metodológica. Esto se soluciona fácilmente porque hay modalidades que permiten hacerlo. En este momento hemos sido invitados a este Seminario por el IICA. El IICA brinda asistencia técnica para la formulación de proyectos. El MGA puede colaborar también con la formulación de proyectos y en particular DIFPA puede hacerlo. Estamos deseosos de colaborar e invitamos a todos los que necesitan cualquiera de los servicios con que la oficina cuenta, a acercarse a DIFPA donde se tratará de satisfacer las inquietudes que Uds. nos planteen.

Aquí se brindó un breve panorama de las actividades que la DIFPA desarrolla y en la medida de nuestras posibilidades se tratará de ayudar y colaborar con las instituciones que soliciten nuestra asistencia.

No se trata de una modalidad nueva, sino por el contrario, como ya se mencionó, hay proyectos que se identifican en muy distintos organismos, dentro y fuera del Ministerio, y nosotros lo que brindamos es básicamente nuestra especialización metodológica en la etapa de formulación y evaluación. Hay una larga tradición de colaboración con instituciones, no solamente del MGA sino también de fuera del Ministerio.

En resumen, el diseño de un sistema de proyectos múltiple y flexible, dotado de mecanismos que garanticen la participación y la coordinación entre las distintas entidades que lo componen, es una alternativa válida para abordar las tareas de identificación, formulación, evaluación, puesta en marcha y ejecución de proyectos a nivel departamental.

Estos son los aspectos que quería destacar en cuanto al sistema de proyectos del MGA. MUCHAS GRACIAS.



## LOS PROYECTOS AGROINDUSTRIALES DEL SECTOR GRANJERO

Javier Páseyro (\*)

La tarea de la UAFAG es específicamente el trabajo con los proyectos agroindustriales de granja.

Es un tema muy específico que ocupa una franja muy pequeña dentro del espectro general de los proyectos del MGAF. Vamos a comentar los cometidos de la Unidad de Apoyo y Evaluación de Proyectos Agroindustriales de Granja, alguna de las actividades realizadas, como aporte a los sistemas de producción agroindustrial y sus componentes.

Como señalábamos lo distintivo de esta unidad es atender los aspectos relacionados al tema agroindustria y específicamente orientados al tema granja. Y en particular centralizamos el mismo en horticultura y fruticultura.

Si bien la mayor parte de los proyectos que se tratan están acotados a la horticultura y la fruticultura, no obstante se considera que existen proyectos en el área de los pequeños animales que también deben ser abordado y que merecen hacer algunos comentarios.

El MGAF entendió necesaria la creación de una Unidad de Apoyo y Evaluación de Proyectos Agroindustriales de Granja (UAFAG).

El motivo de su creación es precisamente haber entendido necesario impulsar el desarrollo de la agroindustria de la producción de granja. El tema de la agroindustria es bastante polémico a nivel institucional ya que constituye un área límite entre la actividad del Ministerio de Industria y la del Ministerio de Agricultura, razón por la cual generalmente los marcos institucionales no quedan bien definidos.

Otra de las dificultades detectadas que debió enfrentar la UAFAG desde el comienzo de su actividad fue enfrentar la realidad del mercado interno del país, su escasa magnitud, así como el alto riesgo empresarial que llevan las inversiones que dependen de dicho mercado, así como la compleja organización requerida a los sistemas agroindustriales para cum-

---

(\*) Ing. Agr. Encargado de la Dirección de la Unidad de Apoyo y Evaluación de Proyectos Agroindustriales para la Granja (MGAF)

plir negocios acordados, en el caso de cumplimiento de exportaciones, dado que la producción, industrialización y embarque es una cadena muy compleja cuya programación es bastante difícil de concretar. En tal sentido se identificaron insuficiencias tecnológicas para acceder a mercados internacionales y se valoraron también las limitaciones en lo referente a la organización de la gestión empresarial, que dificulta la integración de las etapas de producción, procesamiento y comercialización.

En el área de los proyectos agroindustriales se incorporan dos componentes: la industrialización o procesamiento y la comercialización, además de la producción agraria.

Dentro de los objetivos específicos que se han mencionado para la creación de la Unidad, se valoró la importancia del aumento de la producción y la productividad de la granja relacionada a los sistemas de comercialización interna y externa. Aquí es importante señalar que la comercialización interna cumple una función relevante para algunos proyectos por lo tanto en la resolución original de creación de esta oficina este aspecto ha sido considerado.

El aumento de la producción debe estar integrado a un mecanismo de industrialización y de comercialización. Dentro de los objetivos de evaluación de proyectos agroindustriales debe tenerse en cuenta algunas condiciones tales como su viabilidad desde el punto de vista técnico, financiero, económico y social.

Un último cometido de la Unidad es asegurar al MGAP la disposición de los mecanismos e instrumentos que le permitan evaluar proyectos privados orientando técnicamente su elaboración y canalizando su asistencia técnica y financiera.

Se puede visualizar, dentro de los cometidos que tiene esta Unidad, su complementariedad con las actividades que realiza DIFYPA. Esta trata la gran temática de los proyectos del sector agropecuario. La tarea de la Unidad es muy específica, está orientada a los proyectos agroindustriales, particularmente atendiendo los temas de exportación y proyectos del sector privado.

Finalmente, los principales cometidos asignados a la UAFAG son bien específicos en cuanto a apoyar a organizaciones privadas en la elaboración de proyectos integrados, que contemplen una visión agroindustrial, o sea un modelo

verticalizado, desde la producción, la industrialización y la comercialización. Brindar una orientación para adecuar el diseño de los proyectos, canalizar las iniciativas hacia fuentes disponibles de crédito y asistencia técnica, evaluación de los perfiles, recomendar el apoyo a los proyectos para la obtención de inversión y asesorar a las autoridades del MGAF para brindar apoyo específico del MGAF u otras instituciones estatales o internacionales.

En esta síntesis, procuramos darle una visión de los cometidos asignados a esta Oficina, los motivos que dieron origen a su creación. La UAFAG es una unidad con muy pocos técnicos, es una oficina muy pequeña, donde su función primordial es fundamentalmente coordinar acciones con las demás unidades ejecutoras del MGAF y así llevar adelante los proyectos.

Es de mencionar un hecho muy importante: el gran soporte que tiene la oficina es el tema de los convenios de trabajo con IICA que le está permitiendo cumplir sus objetivos. Este convenio justamente está vigente hasta el año 1990.

En cuanto a las tareas realizadas, voy a hacer una síntesis de ellas.

En el año 1987, una de las actividades principales fue un Seminario para la identificación de Oportunidades de Inversión para la Agroindustria de la Granja. Su objetivo fue procurar y difundir todas las metodologías que impliquen el desarrollo de técnicas en la identificación de ideas y formulación de proyectos.

Mencionamos un evento de espárrago y uno de frutilla. Se propusieron esas tareas como apoyo a la identificación de rubros exportables. Las tareas fundamentales que se hicieron con respecto al tema espárrago y frutilla fueron: con respecto al tema espárrago se hizo un trabajo en profundidad en un rubro que se había identificado con muy buenas posibilidades en el mercado internacional, pero que a nivel interno faltaba información, había iniciativas con distinto grado de avance, muy desconectada la información. Se realizó esta tarea, en conjunto con la Comisión para el Desarrollo de la Inversión, de la Presidencia de la República. Consistió en traer técnicos del exterior que estudiaron el proyecto. Participó un experto de Italia que está previsto que vuelva este año para hacer el seguimiento de la tarea, participaron técnicos de la región y se logró en 3 días una síntesis muy importante, además de una valoración del experto de los a-

vances de los distintos cultivos que está en marcha: el caso de CALAGUA, el caso de MONTE PAZ, e incluso se identificaron nuevas áreas en donde este cultivo puede tener posibilidades.

El caso de la frutilla presentó las siguientes características. Se llevó a cabo en un momento en que Uruguay comienza sus primeras exportaciones de frutilla por vía aérea, con enormes dificultades, y con fracasos en las operaciones, no por la parte de producción, sino por la parte de flete, embarque, frío. Allí tuvimos el apoyo de la Universidad del Litoral de Argentina que tienen mucha experiencia en postcosecha, en lo que es toda la mecánica difícil de exportación de productos en fresco, especialmente hortícolas, en donde hay tres o cuatro horas para cosechar, y enfriar. Es difícil poder llegar a los mercados europeos y se logró finalmente, en corto plazo, tener un buen documento básico y que ha permitido ser utilizado en el desarrollo de algunos proyectos. A tales efectos cuando hubo que revisar la formulación de un proyecto para pequeños productores - proyecto piloto de producción de frutilla de FOREX SRL realizado en San Juan Bautista, la información existente favoreció la formulación del proyecto.

Cabe agregar que en estos documentos se han reunido todos los coeficientes técnicos que pueden ser utilizados en la formulación de proyectos.

Otra de las tareas realizada fue la elaboración de una propuesta productiva para el noreste de Canelones que se presentó a la Agencia Alemana de Cooperación.

Otro de los trabajos que se realizaron a nivel de documento fue la Propuesta de Fortalecimiento Institucional orientadas a fomentar la exportación de productos destinados a la agroindustria de granja. En ese aspecto se tomaron tres ideas que fueron: el sistema de información para la promoción de las exportaciones (CICATEX) y que es un documento que ahora está siendo retomado dentro de la elaboración del Proyecto del Banco Mundial. Un Proyecto de Base de Datos que en proceso de ejecución y pensamos en su momento, que por razones de difusión de tecnología y de ideas de proyectos, el proyecto de videos era muy importante; es una tecnología, una técnica de trabajo que se usa en todas partes del mundo y que puede contribuir bastante en reuniones de este tipo. En cuanto a base de datos se realizaron conexiones con el

exterior para lograr información en el área de espárrago. Fue una buena experiencia que manejamos con base de datos de EEUU. Existe mucha información que es necesario clasificar y ordenarla para poder manejar.

Finalmente mencionamos la elaboración de una propuesta de técnica de riego con participación de la DUMA, orientada a mostrar la conveniencia de implementar líneas de crédito para riego y electrificación en el noreste de Canelones.

Estas fueron las tareas que se han ejecutado dentro del programa de 1987. En este momento tenemos un propuesta de trabajo que está en ejecución y que surge de haber tomado las experiencias de trabajo anterior que pretendemos mejorar. Uno de los trabajos que se están haciendo dentro del área de apoyo a la identificación y elaboración de proyectos es la puesta en marcha y actualización permanente de un relevamiento de proyectos agroindustriales de granja.

Como contribución a la elaboración del documento de apoyo a productos no tradicionales de exportación para el Proyecto del Banco Mundial, este tipo de tareas que están en el Programa se están poniendo en marcha.

Con respecto a la parte de elaboración de proyectos pilotos, tenemos dos proyectos más en San Bautista. Uno es una propuesta de la Sociedad de Fomento Rural de San Bautista de tener una central de maquinaria a los fines de poder brindar servicio a los productores. Ese proyecto está en estudio, lo mismo que una Central de Mejoramiento Genético del Cerdo, que es un proyecto de otra dimensión, una propuesta de un impacto bastante importante. Y vinculados a esos mismos productores, tenemos un grupo de productores de cebolla de San Bautista, que viendo los resultados de trabajo del proyecto este de frutilla, se han entusiasmado bastante en el tema de profundizar en la exportación de cebollas y ver las posibilidades de su cultivo.

Ese proyecto aún está en la fase de rediscusión de la idea, de ver su consistencia, pensamos que en el corto plazo ellos tomarán decisión sobre si es conveniente seguir con ese proyecto o no.

Finalmente se ha analizado a nivel preliminar las posibilidades de un programa piloto sobre porotos.

Con respecto a la elaboración de solicitudes de fondos de preinversión que creemos que es un área muy importante, y en la cual OPF expondrá con mayor claridad el tema, estamos trabajando en un proyecto para un grupo de productores de manzana que tienen packing, y cámaras, y tienen dificultades en su funcionamiento actual debido a su propio tamaño, al mercado interno: se está estudiando las posibilidades que existen de su reconversión.

Otro de los temas que estamos tratando es un apoyo a la Asociación de Productores de Papa de San José. Este año la papa ha sido un gran tema, es un tema cíclico que tiene el país, y los productores de esa Asociación están viendo la posibilidad de la diversificación de la solución agroindustrial de su problema, posibilidad que estamos dispuestos a apoyar (ya hemos tenido algunas reuniones preliminares).

En cuanto a las actividades de información y difusión de apoyo a la granja, este año hemos seleccionado cuatro actividades que son: la producción de endivias, cebollas, uvas de mesa, manzana y pera, con la misma modalidad de trabajo que adoptamos para espárrago y frutilla. Pensamos abordar esos cuatro cultivos para analizar sus posibilidades de exportación y hacer una nueva propuesta de trabajo. Y es así que en el tema endivia acabamos de terminar la publicación, que podrá estar disponible para todos Uds. Es un documento técnico bastante abundante. El mecanismo de trabajo de las endivias se realizó por la presencia de un especialista en el tema de la Universidad de Lovaina, que permitió compenetrarnos del tema, ver los avances de endivia en el Uruguay, ya que había algunas iniciativas. Y finalmente ha surgido toda una orientación de trabajo y se tiene identificado como un producto provisorio de exportación, dado que hay otras experiencias en América Latina (caso de Chile, que está exportando endivia).

El otro tema seleccionado fue el de la cebolla. Por ello estamos preparando un Seminario donde tenemos la esperanza de contar con la presencia de dos técnicos alemanes, otros de Argentina y Chile, para tratar el tema de su viabilidad de exportación.

Uva de mesa hubo experiencia este año de exportación y manzana y peras están identificados como posibles proyectos que en este momento ya algunas empresas han tomado iniciativa.

Estas son las actividades que estamos ejecutando este año.

Este sería un poco el punto relativo a lo que es el tema de las actividades que ha hecho la Unidad de Proyectos en este período y quisiera hacer algunos comentarios como elemento distintivo de la diferencia que puede existir entre el enfoque de un proyecto agropecuario a lo que son los proyectos agroindustriales, que tienen una cantidad de complicaciones más y pienso que a lo mejor en este esquema les puedo orientar un poco esta temática.

En la Figura 1 se sistematiza el concepto de sistema de producción agroindustrial. Indudablemente el tema de producción que está señalado, es un componente más de todo un problema que día a día lo tenemos que ver en forma integrada, en lo cual como se menciona dentro de todo el sistema de producción agroindustrial, tenemos un subsistema 1 donde aparece el tema insumos que tiene que estar relacionado a toda la temática de la producción agropecuaria, que es parte del proceso de producción, pero que finalmente hay dos etapas cada día más relacionadas con las posibilidades de vender, y con las posibilidades de acceder a los mercados, en una demanda día a día cambiante, que día a día exige productos diferentes, donde el subsistema 3, que aparece relacionado a la industrialización, conformación y a la distinción y que contempla cada día más lo que es consumidor agroindustrial. O sea esto les otorga una complejidad muy distinta en la modalidad de análisis, de enfoque, de los sistemas agroindustriales a lo que es un proyecto puramente agropecuario.

Se visualiza que toda la temática de la integración del procesamiento implica agregar un valor, e implica consolidar una relación de dependencia muy determinada, en cuanto a los precios, en cuanto a que la industria en definitiva tiene la alternativa de diversificar el producto que va a hacer (con la leche puede elaborar productos diferentes), en cuanto a que el valor agregado que va a incorporar en ese proceso industrial cada día sea de mayor nivel. Tenemos el caso mismo de la producción de CONAFROLE, la aparición de nuevos productos que va incorporando mayor valor agregado y lo está haciendo en función de una demanda que está exigiendo cosas diferentes. O sea hay un cambio y una dinámica muy fuerte que caracteriza los proyectos agroindustriales.

Yo creo que si lo vemos por el lado de la demanda a nivel del mercado mundial, diría que estamos en un área de permanente inestabilidad cuando vemos la dinámica de los mercados, cuando hablamos de qué es lo que están demandando esos mercados, debido a que existe permanentemente la aparición de nuevos productos, están saliendo productos al mercado y eso nos lleva a ver que cuando formulamos un proyecto y nos demoramos en ejecutarlo, ya podemos quedar fuera del mercado.

Y eso es algo que lo tenemos que considerar. Pasa en este momento con las frutas y hortalizas. En este momento una de las demandas más fuertes que se ve son las minihortalizas. Las minihortalizas finalmente obedecen a que hay un sector del mercado que pretende cosas muy especializadas, muy particulares, pero que en definitiva puede significar que es una moda que concluye. Y que son mercados que están dispuestos a pagar altos precios.

Y finalmente, para intentar un poco ver brevemente esta figura en el campo teórico de lo que hoy puede implicar la definición de un sistema agroindustrial, se está viendo que la agroindustria que está siendo una de los elementos cada día más importantes en cuanto al rol, dado que en este momento en el mundo cerca del 75% de los productos del agro pasan a través de algún tipo de agroindustrialización, se ha presentado como una etapa de la economía agroalimentaria en la cual el sistema de producción, transformación y distribución está inmerso en una sociedad con creciente proceso de urbanización e industrialización. Y eso está caracterizado por dos aspectos: uno es la menor contribución del sector agrario en la formación del producto final, que ese es un aspecto a tener en cuenta dentro de un esquema general, y el otro aspecto es un aumento en el proceso de industrialización y de capitalización del propio sistema. Esos son dos elementos que hacen ver la importancia de visualizar un sistema de producción integrado: producción, industrialización y el mercado donde las etapas de industrialización y distribución puedan contribuir o transferir recursos al sector agropecuario. El sector agropecuario o la parte de producción agraria puede ser un aspecto bastante débil.

Les menciono esta figura final, en la cual vemos algunas características justamente que hoy nos están pautando como esta funcionando todo el tema de la participación de los sistemas de producción agroindustrial en la demanda. Uno es el crecimiento de productos agrarios sometidos a procesa-

miento. Hoy se está viendo que un 75% de los productos agrarios pasa o está en estado de una relación de dependencia de un proceso agroindustrial.

Otro aspecto es que saturada la demanda, las sociedades desarrolladas destinan su poder de compra adicional, a demandar productos con otra forma de transformación, con otra forma de servicio.

El otro aspecto es que un poco como consecuencia de lo anterior, el valor agregado de los alimentos se desplaza progresivamente del sector agrario al industrial y al sector de servicios. O sea la distribución tiene cada día una participación más importante en todo esto.

La industria agroalimentaria también interviene en mayor grado en la producción y distribución y el hecho de estar en la posición intermedia le confiere poder regulador y adquiere el poder de negociación hacia las dos partes, hacia el sector agrario y hacia el sector de distribución.

Y otro de los aspectos es que la diversificación alimentaria depende progresivamente de la innovación, no en el sector agrario, sino de la innovación que se está dando de nuevos productos en el sector de procesamiento.

Para este punto justamente cabe mencionar, que en EEUU en la década del 70 al 80, aparecieron en el mercado 25 nuevos productos alimenticios. En el año 85, aparecieron en el mercado 2.200 productos nuevos y para 1990 se estima que de los productos que aparecieron en el 82, sólo quede el 20%. Es una dinámica en donde la demanda exige nuevos productos y eso pasa un poco por toda la actividad agroindustrial.

Como reflexión final de preocupación en todo esto es que también hay que tener en cuenta que estamos en un momento en que hay grandes cambios tecnológicos, debido a que estamos en una fuerte revolución tecnológica, donde las mayores inversiones se están dando en el área de procesamiento de productos.



## PROCESO DE PREINVERSION EN EL PAIS

Roberto Fernández (\*)

### I. INTRODUCCION

Esta exposición presenta los mecanismos que administra la OPP para financiar estudios de preinversión.

La OPP maneja una serie de fuentes de financiamiento, ya sea de tipo de gobierno a gobierno, o de organismos multilaterales que proveen recursos.

OPP por diversas razones, ha organizado el manejo de estas fuentes de financiamiento por dos vías. Una vía es la denominada "la cooperación técnica internacional", a la cual se refirió María Sisto esta mañana, que es manejada por la División Cooperación Internacional y que administra una amplia gama de convenios gobierno a gobierno: la cooperación alemana, la cooperación sueca, francesa, cada una de las cuales tiene sus propias modalidades, sus propias prioridades, determinadas en conjunción entre el gobierno extranjero que da los fondos y que financian no solamente estudios de preinversión sino a veces materiales, otras veces estudios o técnicos que no precisamente son para preinversión. Se trata de una conjunción de diferentes fuentes con diferentes destinos, entre los cuales puede figurar en la preparación de estudios, en cualquiera de las fases que ha mencionado el Ing. Moyano anteriormente, y eventualmente pueden entonces incluir estudios de preinversión tal como lo hemos estado viendo.

Por otro lado, hay una fuente específica que es lo que nosotros hemos llamado abreviadamente FONADEP, Fondo Nacional de Preinversión, cuyos fondos tienen origen en el gobierno nacional y en el BID y es manejada por otro sector de la OPP, la División de Preinversión.

Cuando un interesado se acerca a OPP no es necesario que de antemano sepa sobre qué tipos de fondos va a solicitar financiamiento.

---

(\*) Economista - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

En un principio, se pensaba que iba a venir una persona de la División Cooperación Internacional para explicar el funcionamiento de esa variedad de fuentes. Luego surgieron algunos inconvenientes en la Oficina de Planeamiento que hicieron imposible que esa persona viniera, entonces nos transmitieron lo principal de su mensaje y trataremos de exponerlo, pero dejando constancia de que no es nuestro campo específico de competencia, y por lo tanto pedimos disculpas si no podemos satisfacer las interrogantes en esta parte.

Cada convenio con un país o con una fuente multilateral tiene su particularidad, porque algunos convenios dan prioridad a algún sector por encima de otro, o no admiten que los fondos se destinen a ciertos fines.

No obstante, todas ellas tienen, a la hora de ser evaluadas por la División de Cooperación Internacional de la OPP, una serie de características comunes en cuanto a lo que es importante que contengan las solicitudes que llegan a esa División, a efectos de que puedan ser apoyables y encuadrables dentro de alguna de las cooperaciones. Por supuesto que eso va a ser contrastado con el estado en el cual se encuentra cada una de las cuentas. (disponibilidad de recursos).

Presentaremos resumidamente las características comunes de los puntos en los cuales la División de Cooperación Internacional pone el énfasis a la hora de analizar las solicitudes, los planteamientos.

En primer lugar se busca que el proyecto, el planteamiento, tenga una fundamentación lógica entre sus partes, digamos de problemática a objetivos, y a medios para lograr estos objetivos. Por otro lado también es importante que exista una institución que muestre una capacidad técnica y organizativa, acorde con la naturaleza y dimensión de los proyectos a llevar a cabo, ya sea para manejar las cooperaciones en términos de técnicos que vengán, como la puesta en marcha y ejecución del proyecto en sí que va a resultar de los estudios a realizarse.

En tercer término, interesa que existan los fondos de contrapartida, es decir, las cooperaciones técnicas internacionales normalmente tienen una contrapartida nacional, en términos de técnicos, en términos de materiales necesarios

al estudio o al proyecto que se va a llevar a cabo y entonces se pone como prerequisite el que exista la contrapartida presupuestal con que se financiarán tales componentes.

En cuanto a la operativa completa, nosotros distribuimos una hoja que se llama: Lineamientos para presentar solicitudes de cooperación técnica. Son elementos necesarios a incluir en una solicitud para una cooperación técnica internacional, sin necesidad de que se determine qué convenio, o qué fuente de financiamiento se está solicitando. Existen casos en los cuales el solicitante o la entidad promotora de la idea previamente tomaron contacto con alguna Embajada o con algún organismo multilateral, si es así, es conveniente mencionarlo en la propia solicitud.

Cuando la División Cooperación Internacional recibe una solicitud en la que no se menciona ningún convenio específico, allí mismo se analizarán dentro de cuáles convenios resulta más encuadrable el tipo de proyecto que se está presentando.

Los técnicos de la División Cooperación Internacional aconsejan que en forma previa a enviar las solicitudes o los planteamientos formales se trate de entablar un contacto verbal a efectos de que ellos puedan conocer previamente la solicitud y de que si existe y es conveniente hacer algún agregado, alguna modificación, ésta se realice ya en forma previa a que la solicitud ingrese en forma oficial.

En el caso de proyectos de tipo agropecuario o agroindustrial, la solicitud puede ser recibida por la División Cooperación Internacional de OPF en forma directa o también puede ser previamente coordinada con el MGAP. Queda en libertad de la entidad hacerlo de una forma u otra. No obstante cuando el proyecto está claramente enmarcado dentro de un sector, y la OPF recibe una solicitud, va a realizar las correspondientes consultas al Ministerio que sea competente, para obtener la visión sectorial propiamente dicha.

Convendría aclarar que la cooperación técnica internacional aporta en algunos casos, técnicos, en otros insumos, y en algunos casos financia estudios y que esto es importante tenerlo en cuenta porque una de las restricciones que tiene el FONADEP, es que no financia estudios por un costo menor de U\$S 10.000. Cuando un estudio es demasiado chico para FONADEP, puede canalizarse por alguna de las otras fuentes.

Es más , el solicitante no tiene porque predefinir si prefiere financiar los estudios por FONADEP o por alguna de las fuentes de convenios gobierno a gobierno, u otras fuentes multilaterales. Puede elevarlo a la OPP y allí lo verán las dos divisiones, nos reuniremos los técnicos de cada una de ellas, y discutiremos por cuál de las vías es más viable apoyar este proyecto. En este sentido no les voy a decir que existe rigidez, una división tajante, pero queria mostrar un poco la diversidad de fuentes y tipo de cooperación que existen.

## II. EL FONDO NACIONAL DE PREINVERSION (FONADEP)

Presentaremos primeramente los temas generales del FONADEP y el Ing. Croce va a desarrollar luego un ejemplo donde veremos aplicadas algunas de estas ideas que vamos a transmitir.

En primer término, reseñaré brevemente las etapas por las cuales pasa un estudio que es financiado por el FONADEP. En segundo lugar explicaré el contenido genérico de una solicitud al FONADEP, lo cual que va a ser tema del ejemplo que va a desarrollar el Ing. Croce posteriormente.

Previamente, digamos que las condiciones de financiamiento, en forma general, son de una tasa de interés del 3% anual sobre saldo en moneda nacional en términos constantes según índice de precios consumo, a un plazo de cuatro años con uno de gracia y realizándose las amortizaciones en cuotas semestrales iguales. Estas son las condiciones generales del FONADEP, aunque luego de instaurado el Fondo se adoptarán ciertas resoluciones gubernamentales, que eximieron a los organismos del gobierno central y a las intendencias, de repagarlos con sus propios recursos. Pero estas condiciones son las condiciones que rigen para cualquier solicitante del sector privado.

### 1. Fases de una solicitud de estudios

Efectuaremos una breve reseña de etapas por las que pasa un estudio y que rol se espera de los solicitantes y que rol desempeña la División de Preinversión de la OPP en cada una de ellas.

Una primera etapa es lo que nosotros denominamos: asesoramiento preliminar. Esto es simplemente una serie de contactos informales que nosotros tratamos de tener con el solici-

tante, antes de que eleve formalmente la solicitud a la OFP. Tiene la forma de reuniones, conversamos sobre cuál es la idea de la solicitud, cuál es el proyecto de fondo, cual es el estudio que se requiere realizar, y generalmente el fruto de estas reuniones es que se logra definir con mayor precisión lo que se quiere estudiar. Un poco la tónica o la experiencia nos dice que en general es muy claro cuál es el proyecto y qué es lo que se quiere hacer, pero no siempre está claro qué es lo que se necesita estudiar. En ese sentido, nosotros queremos dejar constancia de que estamos a disposición para conversar sobre las iniciativas que existan en cualquier momento.

Una segunda etapa es la que podemos denominar: la presentación y análisis de las solicitudes. Presentación por el interesado, por la Unidad Promotora, y análisis por parte de la OFP. La solicitud viene acompañada de una nota de rigor del jerarca del organismo que solicita el estudio dirigida al director de OFP. La solicitud en primer lugar es revisada por la propia División Preinversión. Se ve si tiene los componentes principales, si existe en términos generales, una relación entre los diversos componentes, si no hay graves carencias. Y si no las hay la División Preinversión solicita a la Dirección de la Oficina que designe una Comisión de Estudio con técnicos de diversas reparticiones de la OFP vinculadas al sector en el cual se enmarca la solicitud, a efectos de que la evalúe en profundidad. Si resulta conveniente, también puede solicitarse la participación de técnicos de otras oficinas o Ministerios. Si no fuera así, si la solicitud carece de los componentes básicos, la División Preinversión lo señala y le solicita a la entidad que los incorpore. Normalmente, a estos efectos se promueven reuniones a efectos de lograr el entendimiento en cuanto a qué sería lo que esta faltando.

Luego que se integra la Comisión de Estudio con técnicos específicos de las áreas en las cuales se ubica la solicitud, y un técnico de la División Preinversión, es relativamente común que éstos conversen con los solicitantes para obtener mayor comprensión de ciertos elementos que no siempre quedan claros en la solicitud. A veces se pide algún documento de base que pueda ayudar a conocer el diagnóstico

El tiempo insumido por estas etapas es muy variable. El asesoramiento preliminar puede ser una única reunión donde se constata que el solicitante tiene claro lo que quiere estudiar, y con muy leves adiciones, la solicitud entra. El

análisis de la solicitud esta etapa yo la tenía marcada que termina cuando la Comisión de Estudio remite la solicitud al Comité de Preinversión que es la etapa siguiente. El Comité de Preinversión es el órgano máximo decisorio del Fondo Nacional de Preinversión. Es un Comité nacional integrado interinstitucionalmente por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y un delegado de cada uno de los los Ministros de Agricultura, de Economía, de Industria y de Transporte.

Desde que la solicitud es presentada hasta que va al Comité de Preinversión yo diría que no pasan menos de tres semanas pero pueden pasar meses. Porqué? Básicamente, porque durante el análisis de la solicitud, la Comisión de Estudio en general, antes de decidir un rechazo a una solicitud procura introducir modificaciones que la hagan viable, apoyable. Entonces, en ese ir y venir, o que faltan ciertos requisitos previos, o que ciertos aspectos deberían contemplarse, entonces, son procesos que llevan tiempo. Yo creo que la experiencia es muy diversa en ese sentido, hay proyectos que entran en menos de un mes a ser declarados elegibles, a proyectos que están un poco en suspenso, durante meses. No están exclusivamente en la órbita de la OFF, están en interacción con el solicitante, pero pueden llevar tiempo.

La Comisión de Estudio que conforman generalmente los técnicos de la OFF, también realiza, cuando considera del caso, la consulta con otros organismos fuera de la OFF, que tengan que ver con la problemática que plantea el proyecto. En un proyecto del tipo del que es el tema de este Seminario, la Comisión de Estudio consultaría al MGAP, o a DIPYPA, sobre como encuadra dentro de las políticas, cómo se ve el estudio. No va formalmente a que ellos lo informen, pero se trata de obtener informalmente una impresión en general sobre el tema objeto del proyecto.

La Comisión de Estudio culmina su labor con un informe en el cual aconseja al Comité de Preinversión, que se declare elegible o no el proyecto. El Comité de Preinversión está en libertad de decidir si avala el informe técnico de la Comisión de Estudio o no lo avala. Allí se pueden manejar criterios de estrategia, de políticas generales, que quizás la Comisión de Estudio no tuvo en cuenta, o no priorizó. O puede incluso postergar su consideración si considera que faltan determinados diagnósticos básicos de los cuales no se dispone. O puede postergar su consideración si considera que existen en curso otros estudios que una vez culminados van a

beneficiar o acortar la duración del que se está realizando. O puede llegar a descartarlo.

Tanto la Comisión de Estudio como el Comité de Preinversión pueden sugerir adiciones o modificaciones al estudio solicitado. Cuando estas objeciones son importantes la Comisión de Estudio trata de que el propio solicitante lo incorpore por sí mismo a la solicitud inicial, de modo de llegar a una especie de acuerdo en el momento en que se obtiene la declaratoria de elegibilidad entre solicitante y la OPP. Esta declaración marca la tercera etapa por la que atraviesa un estudio en el FONADEP.

La cuarta instancia es la elaboración de los Términos de Referencia definitivos y la selección y contratación de los servicios de consultoría.

Ya en la solicitud inicial figuran los términos de referencia preliminares, No obstante previo a contratar a los consultores los términos de referencia tienen que ser afinados, porque son los que van a permitir dejar en claro qué es lo que queremos exigir a esta persona o equipo que estamos contratando: qué tiene que producir, qué resultados tiene que arrojar su actividad, para la entidad solicitante.

Y en forma concomitante con la depuración de los términos de referencia, se avanza en el afinamiento del documento de base y todo lo relativo al llamado para contratar a los consultores. Se diseñan los criterios para seleccionarlo, quienes son los integrantes de la comisión que va a seleccionar a los consultores, todo lo cual es competencia del propio organismo solicitante.

Corresponde mencionar que los consultores que se pueden contratar tienen que estar previamente inscriptos en un Registro que lleva la División Preinversión. A veces el organismo solicitante no conoce consultores en ciertas áreas, y el Registro puede ayudar a saber quiénes trabajan en las mismas. Cuando un consultor que se interesa o es invitado a participar en un llamado no estuviera inscripto en el Registro, puede presentarse al llamado y además inscribirse en el Registro.

Una vez contratados los consultores, la entidad solicitante tiene el rol de realizar el Control y Seguimiento. Se forma una Comisión de Control y Seguimiento que va a tener como responsabilidad revisar y evaluar los informes de avance que

tienen que remitir los consultores, que están previstos en los propios términos de referencia, en el contrato. Tienen que dar las observaciones de si les parece satisfactorio, si falta algo, si hubo retraso por tal o cual motivo, y es con esa evaluación que hace la Comisión de Control y Seguimiento que luego la División Preinversión ordena se les pague a los consultores los honorarios correspondientes.

A efectos de explicar los contenidos de la solicitud, utilizaré el Anexo I del fascículo titulado "Procedimientos de Operación", donde hay una serie de items que describen qué se espera que incluya una solicitud de preinversión.

En primer lugar Uds. ven que hay dos bloques de puntos, el A y el B. La experiencia nos ha enseñado que ante un solicitante concreto y un problema concreto hemos necesitado a veces mucho tiempo de diálogo para poder separar qué es lo que pertenece a un sector y qué es lo que pertenece a otro sector. El bloque A "Proyecto o Programa de Inversión a que se refiere el estudio" comprende aquellas acciones o inversiones que vamos a ejecutar en algún momento para solucionar un problema, llámese proveer crédito para financiar compra de haciendas, para financiar pradera. Allí estamos mirando a un proyecto o un programa, que tendrá sus objetivos, su fundamentación, sus beneficiarios.

Luego nosotros definimos por otro lado el Bloque B donde volvemos a colocar objetivos: generales, específicos, necesidades, fundamentación. El Bloque B se refiere exclusivamente a los conocimientos que queremos adquirir para definir ciertos aspectos del proyecto o para estar en condiciones de adoptar ciertas decisiones. Estos conocimientos que quiero adquirir pueden ser muy diversos, según estemos a nivel de perfiles, o identificando problemas, o bien estemos preparando una factibilidad. Puede que se trate de aspectos técnicos, aspectos de mercado, o aspectos institucionales. Puede estar tratando de decidir si llevo adelante el programa, cómo lo diseño, dónde lo ejecuto donde empiezo si lo hago por módulos o lo hago todo junto.

Conocemos por el Bloque A, la información relativa al Proyecto. Esta parte es la que generalmente el solicitante la tiene muy clara: cuál es el proyecto, por ejemplo "Apoyo a los productores de tal o cual sector en tal o cual región". En cuanto al punto 1. "Denominación del Proyecto", se pretende que sea descriptiva, es decir que refleje lo que contiene y a la vez que no sea demasiado detallada y larga.

En lo referente al punto A.2. "Sector y Subsector", hay un anexo en el mismo fascículo que permite adjudicar un número de código al proyecto de acuerdo al sector en el cual se enmarca.

La preinversión es la forma de reportar conocimientos que permitan definir qué acciones tomar, cómo realizarlas, en donde realizarlas, es la información básica para tomar las decisiones acerca del programa.

Entonces, lo que va en la parte A son las acciones que se van a realizar en algún momento para solucionar un problema y que van a incluir normalmente inversiones. Pero a veces uno no conoce las inversiones que se van a hacer, porque van a ser definidas en el estudio. Eso a veces pasa, es decir, qué ocurre si yo estoy en un nivel muy primario de conocimientos de un problema y de su solución. No sé realmente qué inversiones voy a realizar, qué acciones concretas, pues vamos a estar en una fase anterior. No sé si voy a dar crédito para hacienda o para máquinas, no sé si esa es la vía o puede haber otra y entonces voy a estar en una etapa más incipiente aún, y ni siquiera conozco con qué medios voy a contribuir a la solución del problema, entonces me va a ser difícil determinar dentro de la información relativa al proyecto, dentro de la parte A, determinar cuales son sus componentes pero sí voy a saber los objetivos porque los objetivos van a ser por ejemplo, mejorar la productividad y niveles de producción de los productores de tal o cual sector, tal o cual área. El estudio, la preinversión me dará elementos sobre cómo hacerlo, qué tipo de acción tomar.

En lo referente al punto A.3., "Localización" es la ubicación geográfica de la zona donde se desarrollará el proyecto y donde se percibirá el impacto del mismo.

El ítem A.4. "Objetivo General o Finalidad" es una forma sintética de expresar cuál es el problema principal que se quiere atacar, qué es lo que se quiere resolver, que es lo que se quiere promover con las acciones efectivas que se van a realizar en algún momento. En este punto, también se solicita que el organismo establezca la prioridad que el proyecto tiene para el sector. Esto no siempre es posible establecerlo, es decir, si viene una entidad como por ejemplo podría ser el Ministerio de Transporte, con un cierto proyecto, de pronto el Ministerio de Transporte puede darnos una idea de qué grado de prioridad tiene para ese proyecto den-

tro del sector transporte. Pero en un caso como el que nos ocupa en este Seminario donde existen numerosas instituciones que trabajan dentro de un mismo sector, es muy difícil que la propia entidad solicitante tenga una visión global como para decir que tiene tal prioridad dentro del conjunto. De pronto el que más se puede aproximar a dar esa prioridad es el Ministerio de Agricultura en cuyo caso la prioridad no va a figurar en la solicitud en la iniciativa sino que más bien será fruto de una consulta informal con el Ministerio a efectos de ver que impresión causa la idea dentro del ámbito del Ministerio. Cuando el organismo solicitante es una Intendencia, ésta puede establecer el grado de prioridad que el proyecto tiene desde el punto de vista regional departamental.

En cuando al punto A.5, "Objetivos específicos" estos representan una forma de desglosar el objetivo general, en sus diversos componentes. Luego, como punto 6. en la solicitud figura el producto que se obtendrá como resultado de la ejecución del proyecto, es decir, una vez que el proyecto se ejecute, qué vamos a tener que antes no teníamos, tanto desde el punto de vista del solicitante como del beneficiario. Si vamos a contar con una mayor dotación de animales, de máquinas, vamos a contar con una nueva o una organización institucional, o un mecanismo de coordinación de instituciones que antes no existían. Cada proyecto tiene sus particularidades, y éste es un punto que ayuda a visualizar hacia donde cree uno que apunta el proyecto.

En el punto A.7. se explica como se justifica como se fundamenta el proyecto, es decir, cual es la problemática, el diagnóstico que nos indica que existe tal problema por qué queremos resolverlo y por qué entendemos que tal tipo de solución puede ayudar a resolverlo. A veces, el sugerir tal tipo de solución ni siquiera forma parte de la solicitud. El como lograrlo puede ser algo que desconocemos y le pedimos al estudio que nos diga cómo. El tema es ser conscientes de lo que ignoramos a efectos de determinar qué queremos estudiar, para poder determinar cómo hacer para poder solucionar el problema que queremos solucionar. Entonces allí se habla de definir el funcionamiento actual del servicio, es decir qué pasa con el sector, o con la zona vinculando con los objetivos que Uds. han manejado en este Seminario.

Por otro lado, es importante explicar qué se sabe previamente, qué estudios previos existen. Saber qué se sabe nos permite determinar con mayor precisión, qué es lo que nos falta

saber. Y luego determinar en qué forma creemos que se va a producir este impacto. Si tenemos alguna idea de cuáles son los medios, bueno, esos medios en qué forma van a impactar y a quiénes.

En el punto A.8 se describe quienes son los principales beneficiarios. Creo que no merece mayor abundancia. Los productores, los consumidores, adicionalmente si se está hablando de comercialización, etc.

En cuanto al punto A.9 "organismo ejecutor" es quien va a realizar las inversiones y las acciones concretas. En este tema, existe una diversidad de casos. Muchas veces no es claro quién va a llevar a cabo el proyecto. De pronto va a haber una cierta conjunción de esfuerzos, pero en el momento en que se formula la solicitud no está claro quién va a liderar el proceso, cómo se va a hacer la coordinación.

El caso más simple es aquel en el cual la Intendencia va a llevar a cabo estas obras y estas acciones de apoyo y es el organismo ejecutor. Pero muchas veces es aconsejable que la Intendencia no se convierta en el pleno responsable de las acciones sino que sea con participación directa de los beneficiarios. Aquí estamos en un problema interinstitucional entre asociaciones de productores, Intendencia, el MGAP, INC, etc.

Hay proyectos que caen en la categoría de los que tienen que ser implementados por el Sector Público y otros que caen en la categoría de implementados por el sector privado. Hemos tenido algunos casos en los cuales algún organismo público ha llegado con un proyecto que existe dudas de si es rol del sector público quien tiene que llevar adelante ese proyecto o si es el sector privado. Pero entonces en esos casos una posible solución es que sea el sector público el que ejecute los estudios y promueva al sector privado a implementarlos.

Con respecto a eso existe una política en la cual tanto las Intendencias como los Ministerios están en una situación de financiamiento muy favorable, no pagan ellos el costo de los estudios, sino que se paga a través de Rentas Generales. Al presente, los criterios adoptados por el Comité de Preinversión admiten que los Ministerios e Intendencias estudien hasta el nivel de prefactibilidad (además los estudios de tipo general, que estudien por esa vía proyectos que son de interés ministerial o departamental, pero que van a ser implementados por privados.

Cuando existe un interesado específico, y el proyecto se quiere avanzar a nivel de factibilidad, y más aún cuando se quiere llegar a diseño final, y a quien se está favoreciendo es a un empresario privado en particular, ya bien predefinido e identificado, entonces en ese caso el ejecutor o el que contrata el financiamiento de los estudios tiene que ser el que lo va a ejecutar.

En resumen la facultad de las Intendencias o del Ministerio es solicitar fondos sin repago de parte de ellas para estudios de carácter general, y hasta estudios de prefactibilidad. De factibilidad en adelante pueden pasar dos cosas: o que esté en el área de competencia directa de la Intendencia como ejecutor, cuyo caso tampoco repaga, ni siquiera repaga hasta el nivel de diseño. O que no esté en el área de acción normal de la Intendencia y que ya haya un interesado específico que lo va a ejecutar. En ese caso lo que se espera es que contribuya en los costos el interesado.

A los efectos de clarificar, es la última fase del estudio la que no sería financiable. O sea cuando el estudio se vuelve específico y utilizable solo en ese caso particular, para esa localización, para ese tamaño, para ese grupo específico de productores.

Punto A.10. Monto estimado del proyecto, costos de inversión y de operación. De esto el solicitante puede saber algo, poco o nada. Es decir podemos tener una idea si estamos a nivel de perfil y quiero saber qué tipo de medidas pueden ser consideradas para afrontar determinado proyecto. Si uno puede hacer una estimación que sabe que es muy aleatoria, uno está en libertad de decirlo, porque está en el punto en que puede especular entre márgenes y además decir que es una estimación basada en supuestos que será corregida por estudios que se van a realizar.

El último punto de la parte A, el ítem A.1.1 es el tema del financiamiento previsto de inversión. Sobre esto puede haber o no conocimiento, con mayor o menor precisión.

Normalmente, si los estudios de prefactibilidad dan resultados positivos el FONADEP puede y financian la etapa siguiente de estudios referidos al mismo proyecto, es decir, si encontró valadero hace seis meses financiar la prefactibilidad y la prefactibilidad dio una serie de indi-

cios positivos, digamos que las mismas causas que lo llevaron a financiar la prefactibilidad lo van a llevar a aceptar el financiamiento de la factibilidad.

El Bloque B se refiere a la descripción de los estudios que queremos realizar para obtener los conocimientos que nos faltan en la etapa en que nos encontramos. Le daremos un nombre a este estudio. En el nombre trataremos de poner el tipo de estudio (diagnóstico, estudio general, o estudio específico para un problema concreto) así como el nivel del mismo (factibilidad, prefactibilidad, diseños finales). También es conveniente que se incluyan los aspectos que va a cubrir, a veces es simplemente un estudio de mercado, a veces es una factibilidad o prefactibilidad técnica, sin comprender lo económico, o es una prefactibilidad técnica económica e institucional del proyecto.

En lo referente al punto B.2, "Objetivo general del estudio" es un punto diferente del objetivo general del proyecto (punto A.4). Aquí el objetivo es obtener los conocimientos para definir ciertos aspectos del proyecto. Por ejemplo puede ser brindar los conocimientos tecnológicos que me permiten saber si tal cosa se puede o no hacer, tal producto se puede o no obtener con la materia prima de que dispongo o si los suelos de tal o cual zona son aptos para desarrollar tales o cuales productos o con que tecnología podría aplicar. Si el estudio es un estudio de prefactibilidad más clásico, en el sentido que cubre los aspectos técnicos, lo económico, lo comercial y lo institucional, el objetivo será algo así como estudiar a nivel de prefactibilidad la viabilidad técnica, económica e institucional de realizar tales o cuales cosas .

Los objetivos específicos, punto B.3, no son más que un desarrollo de esa idea, es decir, detallar con mayor precisión, con mayor detalle, ese objetivo general. Esto se podrá apreciar en el ejemplo que desarrollará el Ing. Croce a continuación.

En cuanto a los términos de referencia (punto B.4) es el conjunto de actividades que tienen que realizar los consultores para poder lograr los objetivos específicos que yo estoy diciendo que deseo cubrir con el estudio. Ese listado de actividades puede ser más o menos detallado de acuerdo con lo que nosotros sepamos de cómo se hace el estudio. Hay veces que uno desconoce cómo va a hacer el consultor para determinar, la factibilidad comercial, es decir la metodolo-

gía que va a usar para hacer el estudio de mercado. Entonces el término de referencia se plantea en forma de pregunta o de resultado esperado: existe o no existe el mercado para tal o cual producto y en qué volúmenes? En cierta medida los términos de referencia están condicionados por el conocimiento que se tiene de metodología que es necesaria para obtener los objetivos específicos del estudio.

La "necesidad estimada de consultoría" (punto 3.5) es una estimación en meses/hombre o semanas/hombre, de consultores que vamos a necesitar y en qué especialidades. Por ejemplo, dos meses/hombre de un especialista en estudios de mercado, un mes/hombre de un especialista en suelos. Estas necesidades deben ser acordes a los términos de referencia y los objetivos específicos que hemos marcado para el estudio.

En el punto B.6 se requiere que se fundamenten los puntos anteriores, los puntos B.3, B.4 y B.5, es decir, se pretende que se pueda establecer una cadena lógica de fines y medios, a partir del objetivo general. Se trata de explicar porqué los consultores que yo digo que necesitaríamos con tratar, son, los adecuados para cumplir con los términos de referencia preliminares que hemos redactado, y porque esos términos de referencia preliminares son acordes con los objetivos específicos y, obviamente, cómo los objetivos específicos contribuyen todos al objetivo general.

En función del punto B.5, o sea, de los meses/hombre que necesitamos contratar y de la composición del equipo de consultores, se trata de estimar el costo aproximado del estudio que está en el punto 7. También será conveniente tratar de definir si existen consultores nacionales que puedan abordar este tema o si es necesario acudir a un llamado internacional.

En el punto B.8, "Financiamiento Previsto para el Estudio", se explicita si se prevé que el estudio sea financiado exclusivamente con fondos de preinversión, o si existen otros fondos para cofinanciarlo.

En el punto B.9 "Iniciación prevista y período de ejecución del estudio" se solicita que se incluya además de la duración y plazo, el cronograma que describe cómo se ensamblan los tiempos de los distintos consultores.

En el punto B.10 "Integración prevista del Grupo de Trabajo de Seguimiento y Control de la ejecución del Estudio" se

designan las personas que evaluarán el avance de los servicios de consultoría.

Finalmente como punto B.11, se solicita que se designe por lo menos una persona que conozca el estudio, conozca el proyecto y que pueda colaborar en aclarar dudas, solicitar información adicional, etc.



## PROCESO DE PREINVERSION EN EL PAIS

Eduardo Moyano (\*)

Hemos estado revisando los temas que nos toca exponer ante Uds. esta tarde e hicimos una pequeña división de tareas con el Ec. Roberto Fernández y con el Ing. Croce.

Vamos a iniciar contándoles cuáles son las características y necesidades de la preinversión. Posteriormente Roberto Fernández se referirá a los temas de la cooperación técnica internacional y a los procedimientos y criterios que se deben seguir para aplicar a los fondos del FONADEP. Finalmente el Ing. Croce desarrollará un caso específico de elaboración de una solicitud, tal como las que se requiere presentar al FONADEP para obtener el financiamiento de un estudio de preinversión.

Los temas que parecen más relevantes en materia del contenido de la preinversión son ¿qué es un proyecto? ¿qué objetivos persigue un proyecto? ¿qué es preinversión? ¿qué tipo de estudios comprende la preinversión? ¿cuáles son las etapas que sigue el ciclo del proyecto? ¿qué pasa con la idea, la prefactibilidad, la factibilidad y el diseño de ingeniería final?

Con respecto a la primera pregunta: "¿qué es un proyecto?" Uds. ya han estado, en esta semana, trabajando en el tema, y también hemos repartido dos documentos al respecto. Nuestra definición de proyecto es: "Un conjunto de inversiones pasible de ser razonablemente evaluado como una unidad con el objetivo de iniciar, incrementar o mejorar la producción de bienes o la prestación de servicios dentro de un horizonte temporal definido".

Es decir, un proyecto es un conjunto de inversiones que pretenden una serie de beneficios dentro de un horizonte temporal definido. El proyecto conlleva, de por sí, incertidumbre y necesidades de información y de toma de decisiones.

---

(\*) Consultor Coordinador - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Los objetivos que puede perseguir un proyecto se pueden clasificar de muchas maneras, pero dentro del documento que les hicimos llegar se establecen:

- Iniciar la producción de un bien o servicio en una empresa nueva o existente.
- Incrementar la capacidad productiva de una línea de producción
- Incrementar la calidad de los bienes actualmente producidos
- Contrarrestar el deterioro u obsolescencia de la capacidad productiva existente, reduciendo costos de producción y mejorando la calidad de los productos.

Por ejemplo en el caso agrícola me da la impresión de que todos estos beneficios pueden darse en uno u otro caso. A veces por supuesto en forma combinado. No solamente un proyecto aumenta capacidad de producción, sino que abre nuevas líneas, reduce costos, etc.

La pregunta siguiente es ¿qué es preinversión y en qué se diferencia de proyecto?

Que en la terminología usual se habla y se dice que se tiene un proyecto, estoy estudiando un proyecto. Qué hay en eso de preinversión y qué hay de inversión.

Para nosotros el proyecto es el conjunto de inversiones que objetivamente se evalúa, y la preinversión es el conjunto de estudios previos, es la información que yo preciso para tomar decisiones con respecto a ese proyecto. Esa es una clarificación que entendemos necesaria, porque nuestra experiencia es que muchas veces las solicitudes al FONADEP confunden un poco qué es el proyecto, en aquellos aspectos en que se pregunta cuáles son objetivos, cuáles son las finalidades, cuáles son los productos. Muchas veces los solicitantes confunden lo que es el proyecto de lo que es el estudio.

Hablemos entonces de qué es información para la toma de decisiones. Constituye un principio fundamental de la economía de la información que la preinversión que no se debe generar más ni menos que la requerida para tomar decisiones. Si se genera más información que la necesaria, obviamente se está haciendo un derroche de recursos. La toma de decisiones referente a proyectos, sin la información adecuada, tie-

ne un costo por el lado del riesgo. Es decir, hay que mantener un equilibrio entre la información y la toma de decisiones y los estudios que hay que hacer para ilustrar esa toma de decisiones.

Ese punto es importante, en el sentido de que por ejemplo viene a veces se plantea una solicitud, para un estudio de factibilidad que supone que ya se ha decidido una determinada alternativa y resulta que, dado el objetivo y el problema que se quiere resolver, no es el estudio de factibilidad lo que es necesario, sino que es necesario un estudio con un costo menor que abra un abanico más grande de posibilidades, que un estudio de prefactibilidad. O por el contrario podría darse el problema inverso, podría ser que la factibilidad ya está clara y lo que hace falta es entrar en la etapa de diseño de ingeniería. Ese no sería el caso más usual pero podría suceder.

¿Qué tipo de estudios comprende la preinversión? Es decir cuando hay un sistema en el país que es el FONADEP, establecido a principios del año pasado, ¿qué tipo de estudios considera como promovible dentro del concepto de preinversión?

El FONADEP distingue entre estudios de carácter general y estudios de tipo específico o de proyectos. Los de carácter general son aquellos estudios básicos de carácter regional, sectorial o subsectorial que tiene por finalidad la identificación o establecimiento de bases para posibles proyectos o programas específicos. Estudios preliminares destinados a analizar opciones para una toma de decisión respecto de la conveniencia y oportunidad de analizar un programa, proyecto o grupos de proyectos en forma amplia y detallada. Estudios orientados al fortalecimiento institucional de una empresa o entidad del sector público o privado. Estudios alentados a la investigación de procesos tecnológicos específicos o a la adaptación de los mismos al país.

Es decir, estudios de carácter general son todos aquellos que hacen una prospección ya sea regional, sectorial, tecnológica, empresarial, institucional, con la pretensión de ubicar posibilidades específicas de inversión, con la única excepción probablemente del fortalecimiento institucional. Los estudios de fortalecimiento institucional están orientados a que las instituciones funcionen mejor. El FONADEP se orienta a mejorar la calidad de institución inversionista, más que en su funcionamiento operativo o su funcionamiento corriente.

¿cuáles son los estudios específicos? Son aquellos estudios de prefactibilidad y factibilidad técnica, institucional, financiera y económica de programas y proyectos.

En el caso de los estudios de ingeniería previos a la etapa de ejecución de los proyectos, solamente se consideran elegibles como estudios financiables aquellos que cuenten con estudios previos de factibilidad en la cual ésta haya sido demostrada como positiva. Es decir, el FONADEP no considera financiables estudios de ingeniería y diseño que no tengan un respaldo de factibilidad técnica, económica e institucional.

En general la aptitud frente a los estudios especialmente, la actitud empresarial, es de cierta reticencia, hay un ambiente en el sentido de que estudiar es casi contrario a actuar, lo cual obviamente es un error. Para actuar adecuadamente hay que estudiar adecuadamente.

Los estudios que menos se impulsan y para los cuales menos se comprende su necesidad, son los estudios de base. Esta es frecuentemente una causa importante de la insuficiencia en la generación de proyectos. No se conocen bien los recursos naturales, las tecnologías disponibles, los mercados y otros factores importantes.

Se pretende usualmente acelerar el proceso y llegar a las etapas muy finales del ciclo inversionista, saltándose etapas, y ello hace que no hayan proyectos en la cantidad requerida, ni de la calidad que sería deseable.

Las etapas del ciclo del proyecto son las siguientes: identificación de la idea, estudio de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería y diseño, ejecución y puesta en marcha. Todo lo que tiene que ver con la ejecución y puesta en marcha no está incluido en preinversión.

#### A. Identificación de la idea: ¿cómo nacen los proyectos?

Una consideración que puede ser cómo nacen en el sector público, vs, como nacen en el sector privado. En el sector público tienen una génesis un poco variada. A veces, no tan frecuentemente como sería deseable, parten de políticas, planes y programas que obviamente se realimentan con los proyectos. También parten de análisis sistemáticos de necesidades no satisfechas, de cuellos de botellas existentes,

por ej. producción agrícola que no llega al mercado por falta de caminos y permite justificar la construcción de estos caminos. Nacen también, de algunos estudios de base, por ejemplo estudios destinados a determinar la potencialidad de una región no suficientemente explorada. Nacen de ciertas demandas de la población canalizadas de muy diversas maneras y nacen también, evidentemente , de una forma espontánea.

En el sector privado, la forma espontánea, el mecanismo intuitivo tiene bastante lugar. Tiene también vigencia, sobre todo en las empresas más grandes, el manejo de los planes maestros de desarrollo de la empresa, que son aquellos que intentan visualizar la empresa en un cierto horizonte. Estos por comparación de las capacidades actuales y de las potencialidades, permiten detectar la necesidad de impulsar algunos proyectos.

Desde el punto de vista de los mercados potenciales que, parece un problema bastante crítico, porque normalmente, se suele poner mucho énfasis en los problemas de inversión, en los problemas productivos, inclusive muchas veces en los aspectos tecnológicos y no se insiste suficientemente en los problemas de mercados potenciales. Pueden surgir ideas de mercados potenciales a través del análisis de los productos del sector que no se fabrican ni se consumen en el país, pero que sí se consumen en otros países. También a partir de productos que se importan, aún cuando no es necesariamente una buena orientación, válida en todos los casos porque eso a todos nos trae a la memoria los esquemas de sustitución forzada de importaciones. Otra fuente de ideas es el análisis de los productos del sector que si bien se producen localmente pueden ser mejorados o su costo reducido.

Una vez que se tiene un conjunto de ideas que han surgido por diversas vías es necesario cotejarlas o "filtrarlas" mediante algunos factores o criterios. Es decir, no basta con que se identifique una posibilidad de proyectos sino que hay que tener algunos criterios que permitan valorarlas. Es deseable que el proceso de preinversión sea un proceso en el cual de una cantidad muy grande de ideas, se pase a una cantidad un poco menor de estudios de prefactibilidad, a una cantidad un poco menor de estudios a nivel de factibilidad, a una cantidad todavía menor de estudios de diseño e ingeniería final, de tal manera de que, si bien habría un cierto desperdicio de recursos, en la medida en que se estudian más proyectos que los que se implementan, se asignan recursos a

las fases más tempranas de los proyectos, que son normalmente las fases de menor costo. Algunos criterios para filtrar proyectos a nivel de la etapa de idea son: el margen de rentabilidad, la complejidad tecnológica, los volúmenes de inversión, las economías de escala, la consistencia de la producción correspondiente con la capacidad de la empresa o institución promotora y finalmente ciertas tendencias previsibles y ciertos riesgos que pueden estar involucrados en la idea.

Las instituciones deberían tener una cartera de ideas de proyecto y esa cartera de ideas de proyecto tendría que estar actualizándose y filtrándose, de tal manera de ir promoviendo estudios que se traduzcan en una inversión consistente con el rol inversionista que se le ha asignado o que se ha autoasignado, en el caso del sector privado.

Se mencionó anteriormente que algunos proyectos surgen como oportunidades de reducción de costos. Cuando hay posibilidades de sustituir materias primas o insumos, cuando es posible renovar, total o parcialmente, un parque de maquinaria, cuando es posible tomar ventajas de la especialización y cuando es posible efectuar cambios en los programas de producción para hacerlos más realistas y centrados en las líneas más productivas.

También se mencionó que hay posibilidades de detectar oportunidades de inversión a nivel de ideas a partir de nuevas tecnologías y nuevos productos que aparecen en el mercado. Se mencionaba en la mañana, que el mercado internacional está demandando nuevos productos y está generando nuevos productos y tecnologías, eso permite si se mantiene vinculación con las fuentes de información, pensar y estudiar qué nuevos productos se pueden fabricar, qué posibilidades de aprovechamiento de materia prima no están suficientemente utilizadas y qué posibilidades hay de reconvertir o racionalizar productos ya existentes.

Se ha hecho una síntesis apretada de las posibilidades de identificar ideas de proyectos y de la necesidad de que esas ideas presenten un exceso con respecto a las inversiones que el organismo o institución tengan previstas.

Después que se ha seleccionado ideas y algunas han resultado promisorias. Se debe recurrir para aquellas que resulten positivas, a la elaboración de estudios de prefactibilidad.

B. El estudio de prefactibilidad abarca temas tales como el tamaño y naturaleza de la demanda; la disponibilidad y costo de la tecnología requerida por el proyecto, los tamaños y localización posibles, una estimación razonable de los costos de operación e inversión, un análisis de las disponibilidades y costo de los principales factores de producción requeridos (factores de producción, mano de obra, capital, insumos básicos, etc), una estimación aproximada de los retornos del proyecto, y las principales restricciones o riesgos que pueden afectar la marcha del proyecto. También se deben incluir los aspectos institucionales que tienen que ver con el proyecto y las repercusiones ambientales, sociales y de otro tipo que puede representar el mismo.

Los aspectos institucionales tienen que ver con la adecuación de la institución ya sea para llevar adelante el estudio, para hacer de contraparte en los estudios que se contraten a terceros, para canalizar esos estudios hasta sus etapas finales, con la posibilidad que tiene la institución ejecutora de llevar adelante el proyecto, una vez que ya este estudiado y aprobado.

El estudio de prefactibilidad, cuando arroja resultados positivos, es conveniente que proporcione las bases para llevar adelante el estudio de factibilidad. No obstante para proyectos pequeños y relativamente obvios, en los cuales la gama de alternativas no es grande, el estudio de factibilidad podría ser omitido. No es ese el caso general, pero si hay algunos casos en que eso es posible.

C. La diferencia fundamental entre el estudio de prefactibilidad y el de factibilidad es que el estudio de prefactibilidad está llamado a abrir alternativas para abordar el problema.

Las decisiones no son necesariamente rechazar el proyecto o aprobarlo. En el caso de aprobarlo, se abre la alternativa de hacerlo de un tamaño o de otro, en una localización, en otra localización, con una cierta tecnología o con otra tecnología, con ciertas líneas de producción o con otras líneas de producción. Siempre hay un manejo de alternativas que deben ser evaluadas desde un punto de vista técnico-económico. Es decir, la utilidad básica de la preinversión es permitir que los proyectos que muchas veces nacen como una nueva intuición, se racionalicen en términos técnico-económicos y permitan abrir el abanico de posibilidades, y buscar la mejor alternativa.

El contenido del estudio de factibilidad es muy similar al contenido del estudio de prefactibilidad. Sólo que el estudio de factibilidad, en vez de tener como objetivo fundamental el de abrir un abanico de alternativas prefactibles, tiene como objetivo fundamental centrarse en la toma de decisiones de hacer o no hacer el proyecto.

Dentro del estudio de factibilidad es conveniente incluir además de los contenidos mencionados para el estudio de prefactibilidad, los criterios para el seguimiento del proyecto y los criterios para la ejecución.

D. Dentro de este listado de contenidos de la preinversión están los estudios de diseño final y de ingeniería que comprenden todos aquellos estudios que van desde el diseño de una carretera, la iniciación de una carrera técnica en un instituto tecnológico hasta el diseño de programas de riego. El producto que se obtiene a nivel del estudio de diseño final e ingeniería consiste en las especificaciones necesarias para construir, o hacer construir, las obras necesarias para ejecutar el proyecto.

Un criterio fundamental para proceder a la ejecución de los estudios de ingeniería y diseño es contar con un estudio de factibilidad positivo y aprobado.

E. Un error muy frecuente, especialmente en el sector público, es pensar de que, por el hecho de que hay una necesidad insatisfecha, hay necesidad de hacer inversiones sin hacer estudios previos. El rol de la preinversión, en esos casos, es verificar si la rentabilidad, medida en términos sociales, de los recursos es suficientemente "vis a vis" la rentabilidad que tienen esos recursos en otras asignaciones alternativas.

Hay instituciones del sector público que su mandato hace determinada acción. Para ello acuden al mandato constitucional, a la ley que generó el organismo, y a otros argumentos. En realidad puede no ser discutible el mandato pero puede ser discutible el ritmo con que se hagan las obras, la localización que se les dé, la tecnología que se utilice, etc.

Esa es la primera utilidad desde el punto de vista del sector público, que tiene que responder con una buena asignación de recursos públicos.

Si hay un cierto "stock" de proyectos para implementar, va a ser posible cambiar rápidamente la ejecución. En cambio si no se hacen estudios la inversión pública queda rígida y no hay posibilidades reales de programarla.

Tanto en el sector público como en el privado la utilidad principal de la preinversión es elevar la calidad de inversión, e incrementar su variedad y disminuir el riesgo.

El sector privado es retiscente a efectuar estudios porque el tiempo insumido en su elaboración se resta a la implementación de los proyectos, porque los costos de los estudios son altos y porque en realidad hay una mayor jerarquización del rol de la intuición sobre el rol de la sistematización.

Normalmente se estiman para estudiar a nivel de prefactibilidad, que los costos sobre la inversión son del 1% y a nivel de factibilidad del orden de 3 a 5%. No hay mucha bibliografía respecto a los niveles de incertidumbre. En Israel, se estima que, a nivel de prefactibilidad, es del orden de 40 a 50%; para el estudio de factibilidad del 20%, para ingeniería y diseño del 8 a 10% y cuando ya se está en construcción y montaje, es decir cuando ya el proyecto está listo, el riesgo residual del orden del 5%.

Si se comparan estas reducciones de riesgo con los montos de costos sobre la inversión es fácil llegar a concluir que si estas cifras son aplicables al caso del Uruguay la rentabilidad puede ser muy alta.

F. Con respecto a la institucionalización de la preinversión en el sector público, pensamos que es muy útil que existan a nivel de los distintos organismos inversores, unidades, que pueden ser pequeñas pero con capacidad de supervisión de los estudios que se hacen y capacidad de toma de decisiones con respecto a estos estudios preinversionales y a la ejecución de los proyectos correspondientes.

El FONADEP se creó para financiar la componente externa de los estudios de preinversión, externa en el sentido de fuera de la organización, no necesariamente internacional. Sus recursos sirven para contratar consultores privados y firmas consultoras que hagan estudios que complementen la acción de los organismos.

La lógica que tiene la consultoría externa es que, con algunas pequeñas excepciones, un organismo del sector público, no lleva a cabo la misma cantidad de proyectos todos los años, y además los proyectos de un año son de un tipo diferente a los de otro, además esos estudios requieren ciertas especializaciones el organismo no puede tenerlas en forma permanente.

G. Ahora bien, con respecto a financiamiento las consultorías externas se podrían distinguir tres modalidades. La primera es la adquisición de proyectos llave en mano; la segunda se la compra de proyectos a través de proveedores y la tercera comprende la participación de organismos financiadores específicos, entre los cuales se puede incluir el FONADEP,

Cuando se compra un proyecto "llave en mano", se está comprando obviamente estudio, diseño, equipos y puesta en marcha. El problema de esa modalidad, no creo que sea necesario explicarlo ya que es de sobra conocido. Tiene por supuesto el riesgo de que no necesariamente las soluciones que se obtienen son coincidentes con las necesidades del país, sino que son coincidentes con quienes están proporcionando la tecnología. Si bien muchas veces esta modalidad elimina la necesidad de tener que incurrir en costos por estudio, (muchas veces el estudio aparece como un regalo aparte de la compra de maquinaria y equipo) todos sabemos que no hay tal regalo, que hay un implícito dentro del paquete "equipos" que está financiando en exceso la parte del estudio. Salvo excepciones muy particulares, que son difícil de encontrar, pero puede ser el caso de alguna tecnología cautiva que, solamente se adquiere con esa modalidad, no creemos que sea una vía adecuada.

La segunda alternativa es el uso de proveedores, en que ya no es un paquete sino que es el proveedor el que está financiando el estudio y hay un mayor desglose que en el sistema llave en mano, pero también esta vía nos parece inconveniente.

La tercera alternativa es el financiamiento vía fuentes financieras convencionales, fondos propios de los organismos, o recursos del FONADEP. Nos parece que esta forma de financiar los estudios preinversionales es una forma más adecuada que le da más libertad al organismo para saber qué es lo que está comprando y para licitar y obtener buenos precios (por lo menos, los mejores precios posibles dentro del mercado de la consultoría) y para llevar adelante todos los contralores necesarios.

# EJERCICIO DE ELABORACION DE UNA SOLICITUD DE FINANCIAMIENTO DE PREINVERSION A OPP

Carlos Croce (\*)

## I. OBJETIVO

Ajustar la metodología de presentación de solicitudes según lineamientos del Fondo Nacional de Preinversión.

## II. MATERIAL Y METODO

El taller se realizará en tres etapas:

1. Presentación de un ejercicio y discusión
2. Formación de tres grupos de trabajo, elaborando un ejercicio por grupo.
3. Presentación de cada ejercicio y discusión

Los materiales a emplear son:

- La preinversión en el sector público y el FONADEP
- La preinversión en el sector privado y el FONADEP
- Procedimientos de operación
- Documentos de estrategia departamental No.7, 8, 9, 10, 11 y 12

## III. EJERCICIO

Se utilizó para su confección el documento Departamental No.12. En el mismo se establece como Objetivo No.1:

"procurar el desarrollo de la granja del sur del departamento a un sistema agroindustrial exportador".

Las estrategias establecidas para lograr el objetivo No.1 son:

"promover y crear condiciones para instalación de agroindustrias"

---

(\*) Ing. Agr.Consultor (Oficina IICA - Uruguay)

"colaborar con agrupaciones de productores granjeros para que sean más eficientes en sus acciones"

**Solicitud de Financiamiento:** (ver instructivo de Proc. de Operación Anexo 1).

Entidad solicitante: INTENDENCIA MUNICIPAL DE SAN JOSE

1. Infraestructura de almacenamiento para productos hortifrutícolas
2. Sector 1.10: obras de almacenamiento
3. Sur de San José: (aprox. entre Km. 30 y 65 de Ruta 1).
4. Objetivo general:
  - Mejorar los niveles de ingresos de pequeños productores
  - Prioridad departamental asignada: 1
5. Objetivos específicos:
  - Mejorar infraestructura de comercialización de productos potencialmente exportables;
  - Promover participación del productor en el proceso;
  - Estabilizar oferta de productos frescos en el departamento y en el país;
  - Reducir las pérdidas post-cosecha de la producción
6. Productos a obtener
  - Sistemas de almacenamiento a través de grupos organizados de productores;
  - Oferta más estable de productos frescos básicos;
  - Tecnología necesaria en infraestructura y conservación de productos potencialmente exportables;
  - Acceso de pequeños productores a sistemas integrales de producción-almacenamiento-comercialización

## 7. Fundamentación:

### a. Funcionamiento actual:

- \* Existen carencias de obras de almacenamiento
- \* Pequeños productores no tienen acceso a tecnología de manejo integral de cosechas.
- \* Problemas financieros
- \* Elevada concentración de la oferta de muchos productos granjeros (papa, cebolla, etc.) como consecuencia de lo anteriormente expresado.

### b. Supuestos:

- \* Existe tecnología disponible
- \* Existen estudios de almacenamiento y conservación en EELB (MGAP)
- \* Existen estudios de mercado de diverso tipo (DIPYPA, Plan Granjero/MGAP)
- \* Hay necesidad de contar con infraestructura para abordar exportaciones
- \* Existe interés por parte de los productores
- \* Es rentable

### c. Impacto:

\* La mayor participación del productor en el proceso y la mejora en la oferta de productos mejora en los precios al productor (disminución de márgenes) y beneficios al consumo por mejora en calidad, estabilidad de oferta y de precios.

\* En los productos exportables incremento en el producto bruto por aumento del mercado consumidor.

\* En el largo plazo contribuirá al afincamiento de los productores en el área (o sea disminución de la migración) teniendo en cuenta que ésto depende de muchas otras variables.

## 8. Beneficiarios:

Se estiman en esta etapa 200 productores del Sur del Departamento.

## 9. Organismo ejecutor:

Intendencia Municipal de San José  
productores

Organización de

## 10. Monto:

Sin cuantificar en esta etapa

## 11. Financiamiento:

No estudiado aún.

**Denominación del Estudio**

**"Sistema integral de almacenamiento de cebolla seca"**

## 1. Tipo de estudio: específico

- Nivel: prefactibilidad

- Aspectos a estudiar: Económico/financiero  
Técnicos  
Institucionales

## 2. Objetivo general:

Demostrar la viabilidad técnica y económica del sistema.

## 3. Objetivos específicos (son los análisis a efectuar):

\* Tecnología de manejo post-cosecha de cebolla  
\* Lineamientos para control de calidad  
\* Necesidades dimensionamiento y selección de infraestructura

. packing  
. equipos frío, aire forzado, etc.  
. cámara (aislación)  
. etc.

\* Infraestructura organizativa

\* Análisis económico/financiero

- . Volumen de inversiones
- . Costo de operación
- . Selección de alternativas
- . Financiamiento
- . Rentabilidad

\* Estudio del mercado (interno para esta etapa)

- . Oportunidad, precios, márgenes
- . Usos industriales de descartes y calidades inferiores

\* Estudio de otros rubros complementarios en el uso de los equipos.

La orientación de los análisis técnicos será hacia la obtención del costeo para los análisis económico/financiero.

4. Términos de referencia preliminares

Corresponden al listado de actividades a realizar:

- Búsqueda y estudio de antecedentes
- Presentación de plan de trabajo
- Informes de avances de trabajos
- Realización de todos los análisis propuestos en B-3, desglosándose cada una de ellas en actividades y las opciones técnicas necesarias

5. Necesidad de consultores:

Fautas

- a. Ordenar los items B2 y B4 por temáticas
- b. No compartimentar demasiado, de modo de reducir el número de consultores.
- c. Los estudios complejos es preferible prepararlos a través de firmas consultoras multidisciplinarias.
- d. Tiempos de ejecución no tienen standards; procurar dedicación total utilizando óptimamente el tiempo (un especialista al conocer el tema podrá realizarlo más rápidamente). Conviene siempre asesorarse (por ej. en el propio FONADEP) o solicitar propuesta al especialista a contratar sobre actividades y tiempos ofrecidos.

En el caso presentado se proponen tres especialistas:

- 1 especialista en fisiología - post cosecha (a)
- 1 especialista en economía y proyectos (b)
- 1 especialista en mercado (c)

Por la temática se propone que el especialista en economía tenga contacto con toda la etapa de elaboración del estudio y sea el coordinador del grupo.

**Cronograma:** Mes            1            2            3            4

Especialista(a)	.....	.....	.....	.....
Especialista(b)	.....	.....	.....	.....
Especialista(c)	.....	.....	.....	.....

La necesidad de consultoría debe tener concordancia con las actividades de B4.

#### 6. Fundamentación de B3, B4 y B5

Ejemplos:

Estudio previo y/o supuesto	B3 Objetivo específico	B4 Término de referencia	B5 Necesidad de consultor
Investig.de EELB sobre almacenamiento	Tecnología de manejo post-cosecha Lineamiento de control de calidad	Diseño del sistema Diseño control calidad	Exp. en post-cosecha y almacenamiento
Desconocimiento de standards y manejo de productos frescos	Necesidad de infraestruc. física de almacenamiento	Sistema procesamiento Límites de almacenamiento Niveles de pérdidas previsible Controles de atmósfera Coeficientes técnicos de operación Variedades aptas Dimensionamiento del equipo Consumo y necesidades de operación	

7.1	Especialista(a)	6 semanas	U\$S	3.500.00
	Especialista(b)	12 semanas	U\$S	7.000.00
	Especialista(c)	4 semanas	U\$S	2.000.00
7.2	Gastos de traslado (estimado)		U\$S	1.500.00
	Traslado del exterior (si se requiriera)		U\$S	4.500.00
7.3	Materiales y útiles		U\$S	500,00
7.4	Gastos de dietas		U\$S	3.500.00
7.5	Impuestos (si corresponde)		U\$S	2.625.00
	TOTAL		U\$S	25.125.00
8.	Financiamiento			
	Se solicita a FONADEF U\$S 19.625 (78% del costo)			
9.	Inicio			
	Se prevé iniciar el 10. de setiembre de 1988 y la duración aproximada será de dos meses y medio.			
10.	Integración prevista grupo seguimiento			
	Unidad de Fomento Agropecuario de la Intendencia			
11.	Funcionario responsable: no/c.			



## ACCIONES FUTURAS A SER DESARROLLADAS

Juan L.Marambio(\*)

Antes de exponer las acciones futuras quisiera recordar algunos elementos que creo importantes y que es bueno no olvidar en el transcurso de las acciones futuras que vamos a desarrollar. Lo hemos dicho desde el primer momento, tanto al personal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) como a las Intendencias, los hemos invitado a hacer un trabajo, que es de carácter piloto que tiene una fecha de inicio y fecha de término, su duración es de solo unos pocos meses. Hoy no es una actividad permanente del IICA, sin embargo hemos dicho que terminado ese trabajo vamos a llevar a cabo una evaluación de lo realizado, ella será conjunta entre el IICA, el MGAP y de las Entidades Regionales que estén participando y ahí se verá qué se hace en el futuro. No sabemos cual será el resultado de eso, a lo mejor puede dar margen a otros tipos de trabajo de mayor amplitud, o puede no dar origen a ningún otro tipo de trabajo.

Deseaba reiterar este aspecto porque es importante que tengamos en cuenta que un punto de referencia en el tiempo.

De acuerdo a lo que expusimos el primer día cuando iniciábamos el Seminario, este trabajo tenía cinco etapas y hoy día estamos dando término la tercera etapa, que es el Seminario-Taller. De tal manera que este evento es parte de un proceso o sea el trabajo no termina aquí, esta era una etapa importante pero no era el trabajo en su conjunto.

En relación a este Seminario y antes de entrar a detallar las acciones futuras, quisiera en nombre de los compañeros que hemos tenido la responsabilidad de conducir el Seminario, señalar un aspecto muy relevante, es agradecerles a los dueños de casa las facilidades que nos dieron para la realización del evento, creo que si no hubiese sido por el Dr. Bonetti y su equipo, hubiera sido muy difícil llevar a cabo el Seminario. Hay muchas cosas que Uds. no han visto, que a ellos les ha significado un gran esfuerzo.

---

(\*) Ingeniero Agrónomo, Especialista en Desarrollo Rural  
IICA - Uruguay

Realizado el Seminario-Taller la pregunta de Uds. seguramente es: ¿qué hacemos de aquí para adelante? La respuesta nuestra sería: vamos a hacer las actividades que estaban previstas, las cuales me he permitido desagregar un poco y que pretendo desarrollar a continuación. Estas son:

1. Adaptación de la metodología para la identificación de proyectos

En el transcurso del Seminario se han abordado temas que los considerábamos instrumentales para las acciones futuras. Una de las cosas que vimos fue una metodología para la identificación de proyectos. Ella está siendo entregada antes de que termine el Seminario.

Como se dijo durante el evento, esta metodología tiene alto grado de abstracción ya que esta es un área en la cual hay muy poco desarrollo metodológico. Vamos a tomar esta metodología como una orientación, como un paradigma y vamos a hacer una actividad dentro de los próximos días de adaptación de esta metodología a las acciones concretas de tal forma que pueda ser aplicada por Uds. en los departamentos. Si bien es cierto que no nos gusta entregar metodologías que sean formularios, vamos a realizar un esfuerzo por elaborar un instrumento de trabajo que permita ser aplicable al medio donde vamos a realizar las acciones futuras. De esta forma la metodología presentada la tomaremos como un elemento de orientación general y veremos en ella los elementos que sean rescatables, aquellos que nos pueden servir para el trabajo futuro. Los otros a lo mejor con el transcurso del tiempo serán rescatables y Uds. mismos podrán ir viendo que cosas podrán ser usadas en el futuro.

Esta adaptación metodológica la vamos a hacer conjuntamente, para ello en fecha posterior a este Seminario vamos a realizar una actividad específica, invitando a algunos de Uds. a que nos acompañen a una reunión más pequeña en la cual haríamos este trabajo.

2. Revisión de los documentos sobre interpretación de la estrategia departamental de desarrollo rural

En relación a este tema les haríamos una invitación en términos a que se haga una revisión de los documentos de estrategia presentados. Aquí en el evento se hicieron una serie de observaciones y comentarios, todos los cuales te-

nían por objetivo invitar a los grupos de trabajo para que puedan darse tiempo para corregir e introducir, en la medida que sean viables, oportunos y aplicables los comentarios que se hicieron. Esto permitirá que cada uno de los departamentos tenga un documento definitivo que creo que si bien es cierto que nos va a ser útil para nosotros, también a nivel de departamento les puede ser útil para otro tipo de trabajo que tengan que realizar sea va Uds. u otros grupos técnicos que existan ahí.

De los comentarios hechos a estos documentos, hay uno que quisiéramos recordar y darle énfasis, es el que se refiere a la participación que deberían tener en su revisión las distintas organizaciones o fuerzas sociales que hay en los departamentos. Creo que ahí hay un rico trabajo en el cual los grupos podrían recibir muy buenos aportes para estos documentos. Si ésto se logra habremos logrado una alta validación de los documentos.

### 3. Identificación y priorización de proyectos para el desarrollo rural

Una vez que hayamos definido una metodología para la identificación de los proyectos, será ver la forma de aplicarla con el fin de lograr un grupo de proyectos identificados. Esperamos que como resultado de este proceso surja un grupo importante de ideas de proyectos, muchas de las cuales hoy día no imaginamos. Debemos llegar a tener un listado de proyectos, un inventario de proyectos, una gran nómina. Sobre éste punto vale la pena que recuerden la importancia que le daban a ello tanto el personal de DIFYFA y de OPP que nos han acompañado durante este Seminario y pensamos que en la medida que pudiéramos contribuir a tener un lista de proyectos para el desarrollo rural estaríamos haciendo un aporte importante, significativo, a cada uno de los departamentos.

De ese listado de proyectos, nosotros tendríamos que hacer posteriormente una priorización y la selección de un proyecto sobre el cual posteriormente vamos a trabajar. Aquí en esto vamos a tener que usar elementos de priorización, de selección, hay elementos técnicos detrás que va a haber que usar con el fin de seleccionar este proyecto. Tendremos que ver, su impacto, su efecto, y posteriormente también habrá que incorporar elementos políticos. Todo ello nos conducirá a definir este proyecto. Este será un esfuerzo importante que deberán realizar los respectivos grupos de trabajo que se han organizado.

#### 4. Elaboración de una solicitud de preinversión

La cuarta acción que vamos a realizar una vez seleccionado este proyecto es la elaboración de una solicitud de preinversión o de un pequeño proyecto en el caso que lo que se elija sea la idea de un pequeño proyecto. Uds. recordarán que en la exposición que se hizo en el día de ayer por gente de OPF, se dijo que existe la disponibilidad de líneas directas de crédito, en las cuales es posible financiar fácilmente un pequeño proyecto. No hemos querido eliminar la palabra pequeño proyecto porque creemos que es viable, incluso creemos que existe la posibilidad de que simultáneamente con una solicitud de preinversión se pudiera elaborar un pequeño proyecto. Será una cosa que iremos viendo en el transcurso del trabajo, con los distintos grupos, va a depender de cada uno de los departamentos.

Posteriormente una vez terminada la elaboración de la preinversión o elaboración de un pequeño proyecto corresponderá presentar la respectiva solicitud a OPF, tarea en la cual también los acompañaremos.

Durante el desarrollo de todas estas actividades tanto el IICA como el personal de la Dirección de Extensión del MGAP, estaremos brindando un apoyo técnico y de seguimiento a los grupos de trabajo que están realizando estas acciones. O sea nosotros los vamos acompañar durante todo este proceso. De tal manera que nuestra presencia, MGAP e IICA, no termina en este evento, esta es parte de un proceso, fue un evento que realizamos y que Uds. incluso para efectos posteriores, estamos pidiendo una evaluación.

Terminadas estas actividades en las cuales tenemos un horizonte de tiempo muy estrecho, que no más allá de noviembre, a fines de ese mes, estaríamos convocándolos a un grupo pequeño de todas los departamentos a hacer una evaluación conjunta de la actividad realizada, la cual sería entregada a las entidades que han participado de este trabajo, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, las Intendencias y el IICA. Con esa evaluación se estaría terminando este trabajo técnico que nosotros convocamos a realizar durante este período.

Estas son en términos generales las acciones futuras que hoy vislumbramos. Es probable en el transcurso del trabajo puedan aparecer algunas cosas puntuales, a nivel de cada uno de los departamentos.

Estas son en forma general las acciones futuras sobre las cuales pensamos acompañarlos en los próximos meses. Uds. verán de que detrás de cada una de estas, hay una serie de elementos que en la medida en que vayamos trabajando los vamos a ir viendo y acompañándolos.



**CLAUSURA**



## DISCURSO DEL REPRESENTANTE DEL SR. INTENDENTE DE RIO NEGRO

Ernesto Bonetti (\*)

En primer lugar debo decir que no es a mí a quien corresponde cerrar este acto. Pero hace una hora aproximadamente el Intendente me pidió que lo supliera para tal fin.

Se me ocurre que lo primero, que como Intendencia Municipal, debemos agradecer, es la distinción que se ha tenido para con Fray Bentos al elegirla como sede de este encuentro.

Muchas veces nos sentimos olvidados, lejos de todos, y el hecho de que los organizadores de este Seminario hayan elegido a Fray Bentos como sede del mismo es algo que nos alegra a los fraybentinos y fundamentalmente a todos los que trabajamos en la Intendencia.

Por esta razón agradecemos al IICA y al MGAP por la distinción que han tenido para con nosotros.

Debemos en nombre las seis intendencias participantes en este Encuentro, agradecer a los organizadores el hecho de haber sido elegidas. dentro de 18 intendencias del interior que tiene este país.

Creo que debemos distinguir especialmente el esfuerzo que ha significado para cada uno de los que hemos estado aquí, fundamentalmente quienes han tenido que venir de fuera, el haber dedicado una semana a trabajar con seriedad, dejando en sus lugares de origen las responsabilidades cotidianas.

No es fácil dejar nuestras actividades durante seis días para encerrarnos a pensar y a trabajar.

Ese agradecimiento de la Intendencia va a todos y a cada uno de los que de lejos vinieron .

No sería honesto de nuestra parte si no agradeciéramos al trabajo silencioso y desapercibido que ha hecho posible que todo esto se efectuara. Desde un mes antes llegaron a la

---

(\*) Med.Vet. Director de la Oficina de Planificación y Desarrollo Agroindustrial de la Intend.Municip. de Río Negro

Intendencia, Jesús Pérez y Domingo Quintans, en representación del Ministerio y del IICA a organizar todos los detalles que fueron desde el alojamiento, la elección del lugar, las comidas, teléfonos, papeles, fotocopias, hojas, secretaría, que han estado toda la semana desapareciendo de esta mesa de trabajo para hacer que todo estuviera en hora y en su lugar.

Nuestra disculpa por los defectos que son atendibles solamente a la gestión municipal. La Intendencia nunca había preparado un evento de este tipo por lo tanto tampoco estaba capacitada para hacerlo.

Por último nuestra esperanza de que el trabajo que hoy culmina como segunda etapa de un proceso iniciado hace un mes, llegue efectivamente a dónde queremos ir. Esperamos que la propuesta que el Ing. Marambio acaba de hacer al Seminario sobre la identificación de la metodología que permitió elegir las ideas que luego de los estudios necesarios permitan llegar a proyectos claros (con la participación de las intendencias, del MGAP y del IICA) pueda lograrse en forma efectiva.

Mis disculpas por haber sido yo, quien en nombre del Intendente presentara todo esto, y muchas gracias a cada uno de Uds. por haber estado toda esta semana aquí con nosotros. Muchas Gracias.

## DISCURSO DEL REPRESENTANTE DE LOS ASISTENTES AL SEMINARIO

E. Podestá(\*)

Yo no podría agregar mucho a las palabras del Sr. Representante del Intendente de Río Negro, Dr. E. Bonetti, porque creo que recogió bien el sentir de los asistentes.

Pienso que ha sido una experiencia que alimenta mucho el esfuerzo que estamos haciendo en el interior del país, ocupando espacios donde proyectar nuestro trabajo profesional, pero fundamentalmente por un criterio de responsabilidad profesional, o sea, un trabajo de servicio, que creo que surge incluso, de la pasión que se pone en el análisis de los temas, el esfuerzo de superación profesional que es una realidad difícil y compleja, ya que es difícil que podamos trabajar en términos prácticos, en términos de resultados para transformar a un mejor nivel.

Creo que el resultado es de un aporte muy rico a ese esfuerzo, el Seminario como parte del trabajo que se pretende hacer con el IICA y con el MGAP.

Repetir lo de Ernesto, agradecer a todos.

Es un esfuerzo impresionante el que ha hecho la Intendencia de Río Negro, este tipo de cosas no están previstas, son cosas que las intendencias no están acostumbradas a hacerlas.

Agradecer al IICA y al MGAP y a toda la gente que nos visitó, por supuesto que se les agradece y que esperamos que esta sea una forma de empezar a trabajar en serio en el interior del país.

---

(\*) Ing. Agr. Director del Depto. de Promoción Agraria de la Intendencia Municipal de Cerro Largo.



## **DISCURSO DEL SR. REPRESENTANTE DEL IICA EN URUGUAY**

**Arnaldo Veras**

Permítanme algunos puntos de reflexión, para transmitirles mi impresión en relación al evento que acaba de finalizar, como una etapa y un trabajo que ha de continuar conjuntamente con el MGAP.

Inicialmente quiero mencionar lo impresionado que me he quedado en relación con el potencial que existe, en este trabajo junto a las Intendencias. Es evidente el conocimiento de los problemas de cada departamento, de los temas y de las soluciones posibles, y por lo tanto de la capacidad para identificar y buscar soluciones.

Estoy seguro, que éste es el camino hacia propuestas consistentes para el desarrollo agrícola a nivel regional, e inclusive para el desarrollo de los departamentos en general.

Permítanme que también haga algunas reflexiones sobre las características del evento que estamos concluyendo. El mismo fue delineado como participativo permitiendo por lo tanto un dialogo muy amplio, abierto de ideas, que no siempre fueron coincidentes. Es natural que en un evento de esta naturaleza surjan conflictos pero a su vez también es natural, como así ha sucedido, que el espíritu de comprensión, de buscar soluciones para los problemas haya permitido que buena parte de los conflictos y de ideas contrarias se hayan solucionado y el ambiente general haya sido enteramente satisfactorio y positivo.

Otro aspecto, es que sin duda se trata de una experiencia piloto, o porque no decirlo, de una actividad con carácter experimental, ya que estamos manejando un conjunto de metodologías, que suelen estar elaboradas para un enfoque macro, un enfoque nacional, existiendo muy poca experiencia en metodologías específicas aplicables directamente a casos de desarrollo departamental.

La propuesta del Ing. Marambio con relación a la revisión de los aspectos metodológicos del trabajo, con la participación

de ustedes, va a permitir que las posibles deficiencias que pudieran ser identificadas sean superadas.

Merece destacarse el rol y la integración que tuvo en el taller, la participación de entidades no gubernamentales, dando un matiz de realidad, que ayuda a los distintos dirigentes y técnicos a poner los pies en el suelo. Desde el punto de vista del IICA se está haciendo una experiencia a este nivel pero quisiera decirles que es parte de la propia propuesta del nuevo programa de la institución, de tener una acción más articulada con las entidades no gubernamentales, sin el desmérito de la acción que siempre se ha tenido con los organismos gubernamentales de los países miembros del Instituto.

Otro aspecto a resaltar es que este esfuerzo ha permitido que equipos que suelen estar trabajando muy volcados a su departamento, tuvieran la oportunidad de conocer la experiencia de otros, que aun siendo departamentos vecinos o próximos, por diferentes motivos, no han tenido la oportunidad la oportunidad de dialogar y cambiar experiencias. Por lo tanto es de esperar que seguramente el encuentro va a ayudar en el desarrollo de propuestas claras y concretas en relación al desarrollo regional. Es fácil entender incluso que muchas veces las propuestas de dos departamentos pueden ser conflictuantes, o no complementarias ya que las características y la base económica siendo idénticas, o muy similares, puede haber competencia por recursos, mercado e infraestructura, y solo un enfoque más integrado, permite subsanar posibles conflictos en relación a las alternativas a nivel departamental y a nivel regional.

Otros aspecto que ha contribuido bastante para los resultados que se han obtenido, es la realización del evento de esta sede. La impresión que tenemos al realizar aquí dicho evento, en que pesen ciertas restricciones y dificultades de infraestructura, ha sido altamente compensador, ya que se ha logrado con una integración mucho más estrecha entre los equipos y se ha absorbido el ritmo intenso de trabajo que se ha desarrollado.

Finalmente, es necesario ratificar el agradecimiento que ya fue hecho al Dr. Bonetti, al equipo de secretaría y al equipo de apoyo, que efectivamente ha sido fundamental para el desarrollo de este evento. No quisiera prolongarme más y deseo decirles que la representación del IICA está de puertas abiertas para recibirlos en el momento que ustedes juz-

guen oportuno, ya sea para discutir aspectos específicos en relación a las etapas siguientes de este trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura, ya sea por una visita de cortesía y para informarnos de como se están desarrollando los temas a nivel de cada departamento.



## **DISCURSO DEL SR. REPRESENTANTE DEL MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA**

Alberto André Bonino (\*)

La estrategia para el desarrollo del sector agropecuario que compete al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tiene en cuenta la necesidad de enriquecer las acciones del propio Ministerio con los aportes regionales y sectoriales. En este último aspecto, el MGAP ha mantenido estrecho contacto con las gremiales de productores, a través del diálogo permanente y también integrándolas a comisiones y grupos de trabajo. Sin embargo, en materia de aportes regionales es muy poco, hasta el presente, lo que el MGAP ha logrado. Para cumplir esta idea en la cual poco se ha avanzado. El propio Ministro planteó al IICA una colaboración que fue aceptada y la cual agradecemos, para tratar de dinamizar estos aportes regionales, que la estrategia planteada consideraba como necesarios. Por otra parte, se ha encomendado a la Dirección de Extensión del MGAP, la cual tiene una amplia cobertura de todo el país y cuenta con funcionarios con muy buena capacidad de ser la organizadora de acciones que permitan formalizar esta colaboración y canalizar los aportes regionales hacia las diferentes áreas de acción del propio Ministerio.

El ámbito regional es el más fecundo y tal vez el más adecuado para la detección de ideas. Pero también es necesario que estas ideas puedan ser en forma de proyectos específicos.

El objetivo de este seminario ha sido precisamente eso, permitir que este cúmulo de ideas que en un medio fértil como es el departamental, necesariamente tienen que existir y surgir, puedan ser implementadas en forma de proyectos, siendo el propósito del seminario aportar a los participantes procedimientos, y metodologías.

Entendemos que ese objetivo ha sido logrado. Especialmente teniendo en cuenta el muy oportuno planteamiento que hace el Ing. Marambio de considerarlo solo como un primer paso y continuar estas acciones en forma programada en el futuro.

---

(\*) Ing. Agr. Coordinador General de Fomento y Desarrollo Regional (MGAP)

se pueda concretar como un primer paso. Ya se ha señalado el esfuerzo que ha significado el dejar las actividades y los compromisos tanto funcionales como familiares por el hecho de participar en una actividad, durante toda una semana.

También queremos agradecer a los funcionarios del IICA que han participado en este seminario porque también para ellos la participación representa un esfuerzo importante, pero fundamentalmente por el importante aporte que han realizado.

También queremos agradecer en nombre del Ministerio a la Intendencia de Río Negro y particularmente al equipo de esa Intendencia que ha cumplido esa siempre difícil función de organización de la infraestructura necesaria para el normal desarrollo del Seminario agregando que ha sido cumplida adecuadamente.

Por último, en el aspecto personal, quiero expresar la satisfacción que he tenido de haber podido compartir la parte final del seminario y les puedo asegurar que en lo personal, como tengo la seguridad de que a todos ustedes, me ha enriquecido en conocimientos, pero también me ha enriquecido en el conocimiento personal que he tenido de ustedes, de sus inquietudes e iniciativas. Para finalizar quiero decirles que dentro de mis posibilidades y a través del cargo que ocupo en el Ministerio de Agricultura, estoy a la orden de todos ustedes, para cualquier información, para cualquier consulta y que pueden descontar desde ya con la mejor disposición en este sentido.

MUCHAS GRACIAS

## DISCURSO DEL SR. PRESIDENTE DE LA ASOCIACION DE COLONOS DEL URUGUAY

H. Dabeces

Como Presidente de la Asociación de Colonos me siento orgulloso de estar junto a los presentes. Debemos agradecer a la Intendencia de Río Negro, al IICA y al Ministerio de habernos permitido participar en este evento. A pesar de que no soy técnico, sino productor, indudablemente no me han quedado muchas cosas claras, porque no las domino, pero evidentemente que si el equipo técnico nuestro se va a enriquecer con los aportes del Seminario

Un agradecimiento como colono, y como miembro de Asociación de Colonos, al equipo técnico de la Intendencia de Río Negro que haya llevado a cabo este evento tan ansiado por los colonos y lamentablemente reclamado durante mucho tiempo. El agradecimiento al Dr. Bonetti por la labor importantísima que está llevando a cabo en el Departamento que tanta falta le hacía. Y les confieso que si bien anteriormente no pude profundizar la parte técnica, sin embargo la llevo escrita, pero sí me llevo en mi corazón y en mi experiencia personal una riqueza muy grande que es la de haber participado con todos estos amigos a los cuales considero que van a enriquecer mi agenda de amigos nuevos y que seguramente van a seguir participando en mi vida personal.

El agradecimiento de la Asociación de Colonos y el pedido al IICA y al Ministerio y a las Intendencias que nos permitan seguir participando en esta clase de eventos ya que los consideramos muy especiales sobre todo para los colonos.  
MUCHAS GRACIAS



## **LISTA DE PARTICIPANTES**

### **1. AUTORIDADES PRESENTES EN LA APERTURA**

Mario Carminatti  
Intendente Municipal de Río Negro

Luis H. Apolo  
Intendente Municipal de Durazno

Augusto Montes de Oca  
Intendente Municipal de Florida

Gerardo Nin Novoa  
Intendente Municipal de Cerro Largo

Pedro Olmos Morales  
Subdirector General del MGAP

Arnaldo Veras  
Representante de la Oficina de IICA  
en Uruguay

### **2. EXPOSITORES**

Mario Carminatti  
Intendencia Municipal de Río Negro

Arnaldo Veras  
Oficina de IICA-Uruguay

Pedro Olmos Morales  
Ministerio de Ganadería,  
Agricultura y Pesca

Julio De Brum  
Oficina de Planeamiento y  
Presupuesto

Juan L. Marambio  
Oficina de IICA-Uruguay

José L. Pando  
Oficina de IICA-Paraguay

Daniel Berhouet  
Oficina de IICA-Uruguay

María Sisto  
 Dirección de Programación y  
 Política Agropecuaria (MGAP)

Javier Paseyro  
 Unidad de Apoyo y Evaluación a  
 Proyectos Agroindustriales de  
 la Granja (MGAP)

Roberto Fernández  
 Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Eduardo Moyano  
 Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Carlos Croce  
 Consultor Oficina IICA en Uruguay

### 3. COORDINACION Y SECRETARIA

Coordinación : Sonia Sosa, IICA-Uruguay  
 Coordinación Operativa: Domingo Quintans, DIEX-MGAP  
 Jesús Perez de Vega, IICA-ICI  
 (Cooperación Española)

Secretaría: Susana Bujosa, IICA -Uruguay  
 Cristina Barreiro, DIEX - MGAP

### 4. MODERADORES

Apertura: Mario Villagrán (DIEX-MGAP)  
 Módulo I: Juan L. Marambio (IICA- Uruguay)  
 Módulo II: A.Troncoso Vilas (IICA- Uruguay)  
 Módulo III: Domingo Quintans (DIEX- MGAP)  
 Módulo IV: A.André Bonino (MGAP)  
 Clausura: Domingo Quintans (DIEX-MGAP)

### 5. PARTICIPANTES SEMINARIO

María Marta Albicetti - Dirección de Extensión  
 Depto. de Río Negro

Guillermo Artola - Dirección de Extensión  
 Depto. de San José

Ariel Bereau - Intendencia Municipal  
 de Durazno

Ernesto Bonetti	-	Intendencia Municipal de Río Negro
Alejandro Borche	-	Dirección de Extensión Depto. de Cerro Largo
Ricardo Britos	-	Intendencia Municipal de Durazno
Héctor Dabeces	-	Asociación de Colonos Depto. de San José
Fernando De Torres	-	Dirección de Extensión (MGAP)
Ariel Díaz	-	Sociedad de Fomento Depto. de Artigas
Santiago Fagian	-	Intendencia Municipal de San José
Tulia Fernández	-	Dirección de Extensión Depto. de Cerro Largo
Héctor Garaicochea	-	Intendencia Municipal de Río Negro
Edinson García	-	CALAGUA, Depto. de Artigas
Gerardo Guadalupe	-	Sociedad de Fomento Depto. de Cerro Largo
Guy Hareau	-	Intendencia Municipal de Río Negro
Carlos Irureta	-	Intendencia Municipal de Río Negro
Raúl Landechea	-	Dirección de Extensión Depto. de Florida
Juan Mackinnon	-	Dirección de Extensión Depto. de Durazno
Miguel Meirelles	-	Intendencia Municipal de Artigas
Alvaro Nin	-	Dirección de Extensión Depto. de Florida





1000

-

