

IICA
E14
170



FIDA

Fondo
Internacional
de Desarrollo
Agrícola



PROGRAMA NACIONAL
DE DESARROLLO RURAL
URUGUAY



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

DOCUMENTO PRINCIPAL

**Misión de Identificación - Preparación
Abril - mayo 1992**

**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (FIDA)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA (IICA)**

**UNIDAD DE
DOCUMENTACION PARA
LA PREINVERSION**

00004578

LA
EIT
174

TABLA DE CONTENIDO

Página

I.	ANTECEDENTES DEL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (FIDA), EN URUGUAY	1
II.	SITUACION MACROECONOMICA Y SOCIAL DEL PAIS	4
2.1	Aspectos Generales	4
2.2	Estructura Económica Nacional: Características y Evolución	6
2.2.1	Marco Histórico	6
2.2.2	Estructura Económica	6
2.2.3	Sector Externo	8
2.2.4	Moneda y Precios	10
2.3	Aspectos Sociales: Demografía, Migraciones, Empleo e Indicadores Sociales	11
2.3.1	Población	11
2.3.2	Empleo y Salarios	12
2.3.3	Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas	14
2.4	Políticas Económicas y Sociales	15
2.5	Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)	16
III.	AREA RURAL Y SECTOR AGROPECUARIO	18
3.1	Recursos Naturales	18
3.2	Estructura Agraria: Tamaño, Tenencia y Uso del Suelo	22
3.3	Evolución y Caracterización de las Actividades Agropecuarias	25
3.3.1	Producción de Granos	26
3.3.2	Ganadería	28
3.3.3	Lechería	29
3.3.4	Producción de Granja	31
3.4	Pequeños Productores: Sistemas de Producción y Potencialidades	34
3.4.1	Evolución Histórica	34
3.4.2	Identificación y Peso Relativo de Pequeños Productores Agrarios	35
3.4.3	Potencialidades de los Pequeños Productores Agropecuarios	37
3.4.4	Instituciones y Servicios de Apoyo a la Producción	39
3.4.5	Organizaciones de Productores	43
3.5	Agroindustria y Microempresas Rurales	48
3.5.1	Características del sector agroindustrial	48
3.5.2	Micro y pequeña empresa	50
3.6	Caracterización del Mercado Laboral Rural	51
3.7	Pobreza Rural: Causas, Caracterización y Cuantificación	53
3.7.1	Antecedentes	53
3.7.2	Pobreza Rural Actual	53
3.7.3	Dinámica de la Pobreza Rural	55
3.8	Situación de Mujeres Rurales	57
3.8.1	Incorporación de la Mujer al Mercado Laboral	57
3.8.2	Cambios en el Papel de la Mujer Rural	59
3.9	Población-Objetivo del Programa	60

IV.	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (PRONADER)	62
4.1	Formulación de un Programa de Desarrollo Rural	62
4.2	Justificación del Programa	64
4.3	Objetivos del Programa	65
4.4	Lineamientos Estratégicos del Programa	66
4.4.1	Estrategia de Ejecución	67
4.4.2	Estrategia Agropecuaria para Pequeños Productores	67
4.4.3	Estrategia de Desarrollo Socio-Productivo	69
4.5	Descripción del Programa y Componentes	69
4.6	Componentes del Programa	71
4.6.1	Servicios de Apoyo a la Producción	71
4.6.2	Componente de Microempresas y Agroindustrias Rurales	74
4.6.3	Desarrollo Socio-Productivo de Asalarados y Mujeres Rurales	77
4.6.4	Crédito Rural	78
4.6.5	Organización y Administración del Programa	80
4.6.6	Sistema de Seguimiento y Evaluación	82
4.7	Costos del Proyecto	83
4.8	Financiamiento del Programa	83
V.	ORGANIZACION PARA LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA	88
5.1	Política de Ejecución del PRONADER	88
5.2	Instancias de Ejecución	89
5.2.1	Integración y Funciones de la Unidad Ejecutora del PRONADER	89
5.2.2	Integración y Funciones de las Comisiones Departamentales de Apoyo al PRONADER	90
5.2.3	Integración y Funciones en la Comisión Nacional de Asesoramiento al PRONADER	91
5.3	Ejecución del Componente de Crédito Rural	91
5.3.1	Descripción y Elegibilidad de los Destinatarios Finales del Crédito	91
5.3.2	Reajuste al Valor Nominal de los Créditos y Tasa de Interés	92
5.3.3	Montos Máximos	93
5.3.4	Plazos de los Préstamos	93
5.3.5	Períodos de Gracia	93
5.3.6	Ahorros	94
5.3.7	Apoyo Técnico de los Productores	94
5.3.8	Condiciones de Fondos Rotativos	95
5.3.9	Instituciones Crediticias Involucradas	95
5.3.10	Convenios Subsidiarios de Participación	95
VI.	PROPUESTAS DE PRODUCCION AGROPECUARIAS	97
6.1	Características Generales de las Propuestas	97
6.2	Breve Descripción de Modelos	99
6.2.1	Modelo Hortícola de Secano, Familiar sin Tractor	99
6.2.2	Modelo Hortícola Semintensivo con Riego	100
6.2.3	Modelo Horti-frutícola Familiar	100
6.2.4	Modelo de Cultivos Primor	100
6.2.5	Modelo Familiar Lechero de Remisión	101
6.2.6	Modelo Familiar de Lechería con Producción de Queso Artesanal	101
6.2.7	Modelo Ovino Intensivo	101
6.3	Inversiones Prediales	102
6.4	Resultados Agregados	103

VII.	BENEFICIOS Y JUSTIFICACION DEL PROGRAMA	104
7.1	Principales Beneficios	104
7.1.1	Producción Incremental	104
7.1.2	Incremento del Ingreso	105
7.1.3	Incremento del Empleo y Productividad Laboral	106
7.1.4	Otros Beneficios	107
7.2	Análisis Económico	106
7.2.1	Principales Supuestos	106
7.2.2	Análisis a Nivel de Finca	109
7.2.3	Rentabilidad del Programa	110
7.3	Análisis de Sensibilidad	112
7.4	Riesgos del PRONADER	113
7.4.1	Riesgos Tecnológicos Productivos	113
7.4.2	Riesgos del Contexto Económico	114
7.4.3	Riesgos de Mercado	114
7.4.4	Riesgos Institucionales	114
7.4.5	Mujer Rural y PRONADER	115
VIII.	TAREAS PENDIENTES	116

LISTA DE CUADROS

CUADRO NO. 1	CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSION (1961-1990)	7
CUADRO NO. 2	PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE PRODUCTOR	8
CUADRO NO. 3	BALANZA DE PAGOS	9
CUADRO NO. 4	ENDEUDAMIENTO EXTERNO ENTRE 1978 Y 1990	9
CUADRO NO. 5	POBLACION POR REGIONES EN 1963, 1975 Y 1985	11
CUADRO NO. 6	POBLACION TOTAL RURAL-URBANA POR REGIONES	12
CUADRO NO. 7	CAPACIDAD DE USO AGROPECUARIO DE LOS SUELOS	21
CUADRO NO. 8	URUGUAY: GRADOS DE EROSION	22
CUADRO NO. 9	URUGUAY: ESTRUCTURA FUNDIARIA (1980)	24
CUADRO NO. 10	NUMERO DE PREDIOS SEGUN TAMAÑO Y TASA DE VARIACION ANUAL (1980-1990)	24
CUADRO NO. 11	USO DEL SUELO SEGUN PRINCIPALES ACTIVIDADES	24
CUADRO NO. 12	PRODUCCION, RECURSOS UTILIZADOS Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (1970-1990)	25
CUADRO NO. 13	SUPERFICIE SEMBRADA CON LOS PRINCIPALES CULTIVOS (1960-1990)	26

CUADRO NO. 14	RENDIMIENTOS POR HECTAREA PARA ALGUNOS CULTIVOS (1965-1990)	27
CUADRO NO. 15	EVOLUCION DEL NUMERO DE PREDIOS Y AREA CULTIVADA PARA AGRICULTORES FAMILIARES MEDIANOS Y GRANDES EMPRESARIOS ESPECIALIZADOS EN CULTIVOS DE GRANOS	27
CUADRO NO. 16	EVOLUCION RECIENTE DE LOS PREDIOS GANADEROS (NUMERO DE PREDIOS POR ESTRATO)	29
CUADRO NO. 17	EVOLUCION DE LA SUPERFICIE DESTINADA A CULTIVOS HORTICOLAS ENTRE 1980 Y 1990	32
CUADRO NO. 18	NUMERO DE PREDIOS Y SUPERFICIE HORTICOLA CON PREDIOS ESPECIALIZADOS	32
CUADRO NO. 19	PEQUEÑOS PRODUCTORES: NUMERO E IMPORTANCIA RELATIVA	36
CUADRO NO. 20	AFILIACION A COOPERATIVAS Y AGREMIACIONES RURALES SEGUN TIPO DE PRODUCTORES (1980)	44
CUADRO NO. 21	PEA AGRICOLA Y DESOCUPACION 1985	52
CUADRO NO. 22	EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO NOMINAL DE UN PEON RURAL SECO	53
CUADRO NO. 23	INDICES DE MASCULINIDAD POR AREAS GEOGRAFICAS Y GRUPOS DE EDAD	57
CUADRO NO. 24	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SEXO Y AÑO DEL CENSO SEGUN AREA Y CATEGORIA DE LA OCUPACION ...	58
CUADRO NO. 25	PEQUEÑOS PRODUCTORES CON INGRESOS INSUFICIENTES Y DEL GRUPO-OBJETIVO	60
CUADRO NO. 26	PROCESAMIENTO DE POSCOSECHA Y AGROINDUSTRIAS RURALES LOCALIZACION E INCORPORACION DE LAS DIFERENTES ALTERNATIVAS TECNICAS	76
CUADRO NO. 27	CRONOGRAMA DE INCORPORACION DE GRUPOS DE MUJERES AL PRONADER	77
CUADRO NO. 28	CRONOGRAMA DE INCORPORACION DE GRUPOS ASALARIADOS	78
CUADRO NO. 29	INVERSIONES FINANCIADAS CON LINEAS DE CREDITO DEL PRONADER	79
CUADRO NO. 30	COSTOS POR COMPONENTES Y AÑOS DE DESEMBOLSOS	84
CUADRO NO. 31	COSTOS DEL PROGRAMA POR COMPONENTES Y CATEGORIAS DEL GASTO	85

v

CUADRO NO. 32	COSTOS POR CATEGORIAS DEL GASTO Y AÑOS DE DESEMBOLSOS . . .	86
CUADRO NO. 33	FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA	87
CUADRO NO. 34	RESUMEN DE LOS MODELOS PRODUCTIVOS DEL PROGRAMA	98
CUADRO NO. 35	RITMO DE INCORPORACION DE BENEFICIARIOS POR MODELO	102
CUADRO NO. 36	DISTRIBUCION DE BENEFICIARIOS POR LOCALIZACION Y POR MODELO	102
CUADRO NO. 37	COMPOSICION DE LAS INVERSIONES FINANCIADAS POR EL PRONADER EN LOS MODELOS AGROPECUARIOS	103
CUADRO NO. 38	INCREMENTO DEL VOLUMEN DE PRODUCCION	103
CUADRO NO. 40	PRODUCCION TOTAL DE LAS FINCAS	104
CUADRO NO. 41	PRODUCCION INDIVIDUAL DE LAS FINCAS	104
CUADRO NO. 42	INGRESO INDIVIDUAL DE LAS FINCAS	105
CUADRO NO. 43	PRODUCCION E INGRESO DE LAS FINCAS EN LA SITUACION ACTUAL	106
CUADRO NO. 44	PRODUCCION E INGRESO DE LAS FINCAS EN EL AÑO DE ESTABILIZACION	106
CUADRO NO. 45	NUMERO DE JORNALES ANUALES DEL TOTAL DE LAS FINCAS	107
CUADRO NO. 46	EVALUACION ECONOMICA POR MODELO DE FINCA	109
CUADRO NO. 47	INVERSIONES POR MODELO DE FINCA (EN DOLARES)	110
CUADRO NO. 48	ANALISIS DE SENSIBILIDAD DE LOS INDICADORES DE RENTABILIDAD	113

LISTA DE FIGURAS

MAPA NO. 1	URUGUAY: DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA POR DEPARTAMENTOS	5
MAPA No. 2	ISOYETAS	19
MAPA No. 3	DEFICIT Y ESCESO DE HUMEDAD EN EL SUELO	20
MAPA No. 4	REGIONES AFECTADAS POR FENOMENOS EROSIVOS	23
MAPA No. 5	PRINCIPALES RUTAS DE URUGUAY	38
ORGANIGRAMA No. 1	81

PRESENTACION

El Programa Nacional de Desarrollo Rural procura responder a las inquietudes del Gobierno del Uruguay en atender las necesidades de la población rural en situación de pobreza y al interés del FIDA por colaborar con este país.

Los orígenes de este Programa se generan en el Estudio de Estrategia elaborado por el FIDA en 1990, ("Propuesta de Estrategias para el Desarrollo Rural del Uruguay", Febrero de 1991). Posteriormente a solicitud del Gobierno del Uruguay, el FIDA realizó una Misión de Reconocimiento de Proyectos, (MRP), en setiembre-octubre de 1991, para constatar la existencia, características y dinámica del grupo-objetivo para una acción con el apoyo del FIDA. A fines de 1991 el Gobierno del Uruguay solicitó al FIDA una Misión de Identificación de Proyectos con base en los antecedentes de la MRP.

El FIDA en acuerdo con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, solicitó al IICA la organización y la orientación de la Misión de Identificación y le transfirió los recursos financieros necesarios para implementarla.

El IICA encomendó al Centro de Programas y Proyectos de Inversión (CEPPI), a la Dirección del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural (PROADER) y a su Oficina en Uruguay, la organización y ejecución de los estudios.

La Misión de Identificación se inició el 1o. de abril de 1992 en Montevideo y finalizó sus actividades en el país el 16 de mayo. Durante este período, se realizó el trabajo de campo por dos semanas en el interior del Uruguay. Finalmente en Montevideo, se elaboró una versión preliminar del informe, cuya formulación final se dio en la Sede Central del IICA en Costa Rica.

La Misión de Identificación contó a su inicio con la valiosa orientación técnica del Sr. Jacques Kozub, consultor del FIDA.

En el período trabajo en Uruguay, la Misión de Identificación analizó sus propuestas con el Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ing. Alvaro Ramos, con altos funcionarios del Ministerio y de otras instituciones públicas relacionadas con el desarrollo rural, recibiendo e incorporando en el informe final las sugerencias correspondientes.

El Sr. Alberto Hintermeister actuó como Jefe de la Misión de Identificación de Proyectos, Roberto Casás del CEPPI, tuvo la responsabilidad de la coordinación general del estudio, Luis Marambio de la Oficina del IICA en Uruguay actuó como coordinador nacional y Sergio Sepúlveda del PROADER, brindó las orientaciones técnicas en la Misión de Revisión de Medio Término.

La Misión se organizó e inició sus actividades con el objetivo de identificar un Programa Nacional de Desarrollo Rural. Luego de comenzadas las labores, el Gobierno de Uruguay propuso oficialmente al FIDA que la Misión orientara sus trabajos hacia la preparación del Programa, para estar en condiciones de realizar la Misión de Evaluación Ex-ante a fines de 1992.

La Misión pudo avanzar en la preparación de algunos aspectos, pero dadas las limitaciones presupuestarias y del tiempo por el cual fueron contratados los expertos, no fue posible realizar una preparación completa del Programa, por lo que algunos de ellos, que se detallan al final del Informe deberán ser complementados por estudios específicos.



MISION DE IDENTIFICACION - PREPARACION DEL PROGRAMA

Alberto Hintermeister	Jefe de la Misión
Alicia Melgar	Consultor en Análisis Económico y Financiero
Carlos Sammarco	Consultor en Producción Agropecuaria
Diego E. Piñeiro	Consultor en Desarrollo Rural, Asalariados y Mujer Rural
Sarah Williams	Consultor en Comercialización
Miguel A. Rivarola	Consultor en Crédito Rural
Gustavo Alshemberg	Consultor en Microempresas y Agroindustrias Rural

ASISTENTES TECNICOS DE LA MISIÓN DE IDENTIFICACIÓN

Ladislao Rubio	Modelos de Inversión de Crédito Agropecuario y Flujos Financieros
Nora Enrich	Instituciones del Sector Agropecuario y Organizaciones de Productores
Gonzalo Bugarín	Producción de Granja
Juan Rimoldi	Análisis Financiero de Instituciones de Crédito
Rafael Rius	Cooperativas de Ahorro y Crédito

APOYO SECRETARIAL

Helena Bello
Elsa Machiavello

PERSONAL DEL IICA QUE PARTICIPO EN EL ESTUDIO

**Roberto Casás,
Luis Marambio,
Sergio Sepúlveda**

**Coordinador General, CEPPI
Coordinador Nacional, IICA, Uruguay
Orientación Técnica, PROADER**

SUPERVISION Y APOYO TECNICO

**Fernando Dall'Acqua,
Arnaldo I. Veras,
Manuel Chiriboga**

**Director del CEPPI
Representante del IICA en Uruguay
Director del PROADER**

APOYO LOGISTICO, CEPPI

**Yanko Golc
Eddy Palma
Sonia Valverde
Mabel Valerín
Mayra Domonkos**

**Coordinador
Organización y procesamiento de la Información
Apoyo Secretarial
Apoyo Secretarial
Apoyo Secretarial**

Es necesario destacar el apoyo recibido de los especialistas del CEPPI, en lo que se refiere a la revisión y edición del documento principal y de los anexos de la Misión de Identificación - Preparación del Programa Nacional de Desarrollo Rural.

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Abril - 1992

Unidad monetaria	=	Nuevo Peso (N\$)
US \$1,00	=	N\$ 2.900
N \$1,00	=	US \$0,0003

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2 204 libras (l)
1 000 kilogramos	=	1 tonelada (t)
1 fanega	=	176,6 kg.
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro cuadrado (m2)	=	1,09 yardas
1 acre (ac)	=	10,76 pies cuadrados
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres
1 manzana (mz)	=	0,70 hectáreas
1 quintal (q)	=	45,3 kilogramos
1 cuerda (cd)	=	447,5 metros cuadrados
1 libra (lb)	=	450 gramos
1 cuadra	=	7.700 metros cuadrados (c)
1 cuadra	=	0.77 hectáreas

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACAC	Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
APAC	Asociación de Productores Agrícolas de Canelones
ARU	Asociación Rural del Uruguay
ATYCA	Asesoría Técnica y Coordinadora Agronómica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
CALFORU	Cooperativa Agropecuaria Limitada de Fomento Rural
CALNU	Cooperativa Agropecuaria Limitada del Norte del Uruguay
CAUCE	Acuerdo Comercial con Argentina
CCU	Centro Cooperativista Uruguayo
CEE	Comisión Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAAB	Centro de Investigaciones Agrícolas Alberto Boerger
CIEDUR	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay
CIEP	Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica
CIESU	Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CLU	Central Lanera Uruguaya
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
COFAC	Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito
CREA	Consortios Regionales de Experimentación Agropecuaria
CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CONEMAT	Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la tierra
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
DIEA	Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
FONPLATA	Fondo Financiero de la Cuenca del Plata
FR	Federación Rural
FUNDASOL	Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidario
FUCREA	Federación Uruguay de Grupos CREA
GRECMU	Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMAGRO	Impuesto a las actividades agropecuarias
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
IMESI	Impuestos Específicos Internos
IMPROME	Impuesto a la Productividad Mínima Exigible
INAC	Instituto Nacional de Carnes
INC	Instituto Nacional de Colonización
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPRU	Instituto de Promoción Económica y Social del Uruguay
IRA	Impuesto a las Rentas Agropecuarias
JUNAGRA	Junta Nacional de la Granja
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización no Gubernamental
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Acuerdo Comercial con Brasil
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIS	Programa de Inversión Social
SFR	Sociedad de Fomento Rural
SUL	Secretariado Uruguayo de la Lana
UAPAG	Unidad de Apoyo a Proyectos Agroindustriales de Granja
UGA	Unidades Ganaderas Adultas
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

I. ANTECEDENTES DEL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (FIDA), EN URUGUAY

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) no ha aprobado hasta la fecha ninguna operación en el Uruguay. Constituye uno de los pocos países, entre los de América Latina, que recién inicia una etapa de elaboración de un Proyecto de Desarrollo Rural, orientado específicamente al sector de productores y trabajadores en situación de pobreza en el campo de acción del Fondo.

Explican esta situación especial del Uruguay varios factores. Por una parte, sus niveles de ingreso per cápita han sido clasificados como "medio-altos" —al igual que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Venezuela—; por otra, es excedentario en alimentos y exportador neto secular de productos agropecuarios (como Argentina). Además, su estructura y desarrollo agropecuario y rural no han generado situaciones de extremo dualismo, donde considerables grupos de campesinos y población rural quedan aislados, o integrados de manera muy distorsionada, respecto de los mercados —como sucede en Argentina, Brasil y México.

Uruguay se ha caracterizado, siempre, por una baja densidad de población rural; por una minoritaria población indígena sedentaria "utilizable" como mano de obra en las grandes haciendas coloniales; y por un desarrollo agrario basado en la producción pecuaria extensiva, que requiere pocos trabajadores; ello explica el escaso dinamismo demográfico de las áreas rurales.

Si bien la pobreza es más grande en el seno de la población rural que en la urbana, el menor peso relativo y su elevada dispersión justifican los escasos conflictos sociales en el campo y la poca importancia sociopolítica que el Estado uruguayo ha asignado a la problemática de los asalariados y pequeños productores agropecuarios.

Estos elementos configuran una situación relativamente inédita para el FIDA, en la región de América Latina y el Caribe. Es así que se han generado una serie de dudas sobre las posibilidades del Fondo de prestar colaboración a este país, según las restricciones impuestas por su mandato institucional.

En un afán por recopilar mayores elementos de juicio, el FIDA decidió realizar, a fines de 1990, un Estudio de Estrategia, conocido como Propuesta de Estrategias para el Desarrollo Rural del Uruguay (febrero, 1991). El mismo fue completado con el estudio sobre la dinámica y condiciones de reproducción de la pobreza rural en Uruguay. En ambos análisis se concluye que, a pesar de las particulares características del sector agropecuario y rural del país, existe un grupo-objetivo de pobres rurales con potencialidades de desarrollo. Ese grupo requiere cuantitativa y cualitativamente una deliberada intervención externa, en el marco de un programa específico que le permita superar esa condición de pobreza y potenciar sus capacidades de producción. Este contexto justifica la necesidad de poner en marcha un proyecto que reúna las especificidades propuestas por el FIDA.

A solicitud del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el FIDA organizó una Misión de Reconocimiento de Proyectos (MRP), la cual visitó el país entre el 17 de setiembre y el 5 de octubre de 1991, cuyo informe se dio a conocer en noviembre de 1991. El objetivo principal de la MRP fue constatar la existencia, características y dinámica del grupo-objetivo para que, con apoyo del Fondo, se pudiesen formular opciones de intervención adecuadas a los criterios de préstamos del FIDA y a las políticas vigentes del gobierno uruguayo.

En síntesis, el Informe de la MRP contiene, en los primeros capítulos, las condiciones y características del desarrollo económico y sectorial del Uruguay y del rol que desempeña la pequeña producción agropecuaria en ese país. Luego se resumen los datos que han servido para delimitar, caracterizar y cuantificar las dimensiones de la pobreza rural en Uruguay, con el propósito de delimitar el grupo-objetivo operativo en un programa de desarrollo rural que contemple pautas específicas del

FIDA. A partir de estos resultados se analizan las opciones estratégicas para enfrentar la pobreza rural y para prevenir situaciones de empobrecimiento en los grupos de productores más vulnerables.

Al inicio de la etapa de elaboración del Programa de Desarrollo Rural, el gobierno de Uruguay solicitó al FIDA llevar a cabo una Misión de Identificación de Proyectos. Y, con base en los antecedentes de la MRP, se consideró que se justificaba y que se estaba en condiciones de avanzar hacia la identificación de un Programa de Desarrollo Rural, orientado a los sectores de trabajadores y pequeños productores que tienen ingresos insuficientes. El FIDA, entonces, solicitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la organización y orientación de la Misión de Identificación, y le proporcionó los recursos necesarios para su implementación.

Esta Misión de Identificación de Proyectos estuvo integrada por Alberto Hintermeister (Jefe de la Misión); Gustavo Aishemberg (experto en agroindustrias); Alicia Melgar (economista y analista financiera); Diego Piñeiro (ingeniero agrónomo y sociólogo rural, y responsable del análisis de la pobreza rural y de las propuestas para el sector de mujeres y de asalariados rurales); Miguel Angel Rívarola (experto en crédito rural); Carlos Sammarco (ingeniero agrónomo, y responsable de las propuestas productivas); y Sarah Williams (experta en comercialización de productos agrícolas). Formaron asimismo parte de la Misión como asistentes técnicos y apoyaron la preparación del componente de crédito: Nora Enrich (ingeniera agrónoma); Gonzalo Bugarín (ingeniero agrónomo, experto en producción de granja); Ladislao Rubio (ingeniero agrónomo y responsable de la elaboración de los modelos de inversión, de crédito y de cuantificación de los flujos financieros); Juan Rimoldi, (ingeniero agrónomo) y Rafael Rius (experto en cooperativas de ahorro y crédito).

La Misión se constituyó el primero de abril de 1992 en Montevideo (Uruguay). En principio se llevó a cabo un amplio programa de visitas de campo, que cubrió gran parte del país. Se realizaron numerosas reuniones con pequeños productores agropecuarios y con grupos de asalariados y de mujeres rurales. Se entrevistaron a dirigentes y técnicos de varias organizaciones, que "nuclean" y trabajan con trabajadores pobres y mujeres rurales, tales como las sociedades de fomento, cooperativas, asociaciones de productores, intendencias, organismos no gubernamentales (ONG), Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), y organizaciones aun no formalizadas.

La Misión mantuvo reuniones, en Uruguay, con el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y con altos funcionarios de dicho Ministerio y de otras instituciones públicas relacionadas con el desarrollo agropecuario y rural. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas y reuniones de trabajo con directivos y técnicos de las cooperativas de producción y de ahorro y crédito, la Asociación de Colonos, la Comisión Nacional de Fomento Agropecuario, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Finalmente, la Misión se reunió con los representantes residentes de varias agencias internacionales de desarrollo: Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), IICA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), entre otras.

La Misión de Identificación contó en un inicio con la orientación de Jacques Kozub, consultor del FIDA, y con el valioso apoyo técnico y operativo del IICA, por medio de la Oficina del IICA en Uruguay, del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural (PROADER) y del Centro de Programas y Proyectos de Inversión (CEPPI), teniendo este último la coordinación general del Estudio.

Se analizaron antecedentes variados. Algunos fueron elaborados específicamente para esta Misión —por ejemplo el estudio sobre pequeños productores y pobreza preparado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) a solicitud de las cooperativas agrarias federadas (CAF)—;

y otros estudios y proyectos realizados por instituciones públicas con asistencia de organizaciones internacionales como, por ejemplo, el proyecto sobre mujeres rurales (MGAP-IICA) para fortalecer las acciones de las intendencias (MGAP-IICA), el proyecto de consolidación y desarrollo de la granja (JUNAGRA-IICA), entre otros.

La redacción del Informe Principal y su Resumen, así como la revisión y edición de los Anexos, se finalizó en el CEPPI en la Sede Central del IICA en San José, Costa Rica.

II. SITUACION MACROECONOMICA Y SOCIAL DEL PAIS

2.1 Aspectos Generales

La República Oriental del Uruguay se ubica sobre la costa atlántica sudamericana entre las coordenadas 30° y 35° de latitud sur y 53° y 58° de longitud oeste. Limita con la República Argentina al Oeste y con el Brasil al Norte; al Sur el país se extiende sobre las costas del Río de la Plata y al Este sobre el Océano Atlántico.

Es el país más pequeño de América del Sur. La superficie territorial alcanza 176 320 km², con una población estimada para 1992 de 3 130 500, esto es una densidad para dicho año de 17.8 habitantes por kilómetro cuadrado.

El territorio presenta un relieve constituido principalmente por una gran llanura ondulada, con algunas serranías que no alcanzan los 600 metros sobre el nivel del mar. El clima es templado (temperaturas medias mínimas de 6° C en invierno y 17° C en verano y medias máximas de 14° C y 28° C respectivamente), con cuatro estaciones marcadas y precipitaciones anuales medias de aproximadamente 1200 milímetros.

El 90% de la superficie está ocupada por explotaciones agropecuarias, pero la mayor parte de la tierra no es cultivada sino que se usa sólo para pastoreo extensivo sobre pasturas naturales. La ganadería es la principal rama de producción exportable del país (carne bovina y ovina, lana, cueros y lácteos).

El país se encuentra dividido administrativamente en 19 departamentos (ver Mapa No.1). Ellos son administrados por Intendencias municipales presididas por un Intendente, y es la Junta Departamental el órgano legislativo municipal. Todos los cargos son de elección directa por la población del departamento correspondiente.

El departamento de Montevideo, sede del Gobierno Central, es el más pequeño, con solamente el 0.3% de la superficie del país, aunque alberga el 44.4% del total de la población.

El ingreso per cápita se sitúa en US\$2800 per cápita, y pertenece al grupo de países latinoamericanos de ingresos medio-altos. La distribución del ingreso es más equitativa que en el resto del continente americano, y el funcionamiento de un amplio sistema de servicios y seguridad social han generado una población con marcada homogeneidad cultural. El nivel educativo medio es comparativamente alto, ya que el analfabetismo alcanza sólo al 4% de la población; la esperanza de vida es de 69 años para los hombres y de 75 años para las mujeres y la tasa de mortalidad infantil ha descendido a 21 por cada mil nacidos vivos.

Sin embargo, el ritmo de mejoramiento de estos indicadores se ha reducido en los últimos decenios, al tiempo que la economía encontraba serios obstáculos para expandirse y, por lo tanto, para proporcionar empleo productivo a la población. Sucesivos procesos de concentración del ingreso y disminución de los salarios reales, han resultado en la aparición de situaciones de pobreza y marginación que determinaron una intensa migración interna desde el campo a las zonas urbanas, e internacional, conllevando un escaso crecimiento de la población. Estas circunstancias, y su mercado reducido, habilitan a Uruguay para beneficiarse de cooperación técnica no reembolsable del BID.

MAPA 1

URUGUAY: DIVISION POLITICA / ADMINISTRATIVA POR DEPARTAMENTOS



2.2 Estructura Económica Nacional: Características y Evolución

2.2.1 Marco Histórico

Uruguay nació a la vida independiente en 1830. Un cuarto de siglo más tarde la economía nacional se integraba eficazmente al mercado británico, inicialmente, como proveedor de carnes saladas (tasajo o charque) y de lana, y, a principios de este siglo, con la exportación de carne vacuna refrigerada, como principal producto.

Los excedentes económicos generados por el modelo de desarrollo agroexportador, tuvieron una magnitud tan relevante que permitieron, hacia la segunda década de este siglo, elevar significativamente el nivel de vida de la población. Este proceso fue posible a causa de una configuración político-social que privilegió medidas distribucionistas; de niveles de educación, provisión de servicios de salud pública, vivienda y previsión social ostentados por Uruguay en la década de 1930-1938, que lo ubicaban en niveles superiores a los registrados en gran parte de los países europeos.

La crisis económica de 1930 y la subsecuente crisis de los mercados mundiales, provocada por la segunda guerra mundial, fueron los factores principales que, en principio, interrumpieron la trayectoria de crecimiento económico iniciada varias décadas antes y, posteriormente, generaron condiciones para un cambio del modelo de desarrollo productivo. Así, al amparo de la protección natural que en un comienzo provocó la guerra y, luego, a causa de políticas explícitas de protección industrial, se desarrolló una industria liviana sustitutiva de importaciones, que pese a los costos económicos fue el principal factor de absorción de mano de obra hasta mediados de la década de 1950-1959.

A partir de entonces, varios elementos externos e internos se conjugaron para provocar una prolongada recesión económica y social en Uruguay. Fueron determinantes, por un lado, la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE), y el consecuente cierre progresivo de este mercado para los productos principales de exportación; por otro, el modesto crecimiento del sector pecuario, principal productor de los bienes exportables, y finalmente la debilidad del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

Una visión de largo plazo indica que, desde el inicio de la crisis del modelo agroexportador en la quinta década, la sociedad uruguaya se debate entre fuerzas contrapuestas: una, las fuerzas desatadas por la crisis estructural y los consecuentes ajustes; y otra el alto nivel de exigencia que caracteriza a las demandas sociales de un país con los antecedentes históricos mencionados.

2.2.2 Estructura Económica

Las últimas tres décadas muestran una significativa estabilidad en la composición del producto interno bruto (PIB) por sectores de actividad. Algo más de la cuarta parte del valor agregado bruto es generado por la industria manufacturera, aunque su participación se ha reducido ligeramente en los últimos años, pasando del 28.2%, en 1987, al 26.2%, en 1990. No obstante, ya a principios de la década de 1960-1969, la contribución del sector alcanzaba el 23.8 por ciento. Si se toma en cuenta al sector de la construcción dentro de las actividades industriales, el producto generado asciende a aproximadamente el 30% del PIB a precios del productor.

El sector primario, en cambio, sólo contribuye con poco más del 10% del PIB, manteniendo la misma proporción alcanzada en la sexta década. El sector de los servicios significan alrededor del 60% de la actividad productiva del país, configurando una estructura que, a ese nivel de agregación, no ha presentado modificaciones significativas en los últimos años.

Esta composición y relativa estabilidad de la estructura productiva sectorial, oculta en realidad elementos de distinta significación y varios cambios relevantes dentro de cada sector de actividad.

En primer término cabe señalar que la reducida participación del sector agropecuario en el PIB no justifica la verdadera importancia del sector en la economía nacional. Por un lado, la producción industrial corresponde en sus tres quintas partes a manufacturas de materias primas agropecuarias, y, por otro, más del 90% de las exportaciones del país se componen de productos originados en el agro.

Asimismo, el sector agropecuario ha experimentado en los últimos años cambios importantes que en las cifras agregadas no se perciben: los subsectores lechero, arrocero y forestal han crecido en forma relevante frente a la ganadería tradicional y, en algunos casos, han avanzado fuertemente en su industrialización como en los productos exportados.

La economía uruguaya ha registrado un modesto crecimiento en las últimas décadas (Cuadro No.1). Si bien en algunos períodos los porcentajes de incremento productivo han sido relevantes (1974-1981 y 1985-1987), en su mayoría el comportamiento ha revelado una notoria situación de estancamiento. A partir de 1961, el PIB se incrementó solamente a un ritmo del 1.4% acumulativo anual y, en la última década, a excepción de 1986 y 1987, el PIB ha descendido o ha permanecido estable.

CUADRO NO. 1
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSIÓN (1961-1990)
(EN PORCENTAJES)

PERIODOS	CRECIMIENTO PIB (%)	INVERSIÓN PIB (%)
1961-1974	0.9	13.3
1974-1981	4.3	15.5
1981-1985	4.3	10.9
1985-1987	8.4	12.0
1987-1990	0.3	10.6
1974-1990	1.8	13.2
1961-1990	1.4	13.0

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Como característica recurrente en las últimas décadas, se destaca el insuficiente nivel de la inversión que, en promedio, se ha situado en el 13% y que en el período de mayor volumen alcanzó al 15.5% del PIB.

El desempeño de los distintos sectores de actividad durante los últimos años, muestra importantes disparidades. Se produjo un crecimiento general del 18.8% entre 1983 y 1990, porcentaje poco significativo si se tiene en cuenta que 1983 fue un año muy bajo, con una producción del 15% inferior a 1981. En ese período, algunos subsectores de servicios tuvieron los mayores incrementos (Cuadro No. 2). Los transportes, almacenamiento y comunicaciones crecieron en un 34.2%; la electricidad, gas y agua, en un 31.1% y el comercio, en un 26.8 por ciento. La industria manufacturera creció un 23.1%, pero, lo más notorio en este caso es que 1990 significó el tercer año consecutivo de caída, y esta tendencia decreciente continuó también durante 1991.

CUADRO NO. 2
 PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE PRODUCTOR
 (INDICE BASE 1983 = 100)

SECTOR DE ACTIVIDAD	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
AGROPECUARIO	100.0	86.6	97.8	95.9	100.5	99.3	100.4	102.8
PESCA	100.0	112.8	113.0	84.5	77.6	54.9	74.0	53.9
CANTERAS Y MINAS	100.0	84.9	67.7	79.1	90.4	72.2	72.6	70.1
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	100.0	104.5	102.8	114.9	126.3	125.2	124.9	123.1
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	100.0	99.1	102.3	106.7	120.7	130.9	117.2	131.1
CONSTRUCCION	100.0	86.9	62.3	64.5	79.6	85.0	87.8	82.4
COMERCIO	100.0	106.2	112.0	122.3	131.7	129.7	127.4	126.8
TRANSP. ALMACEN. Y COMUN.	100.0	94.4	99.0	113.5	119.6	125.6	135.4	134.2
ESTABLECIM. FINANCIEROS, BIENES INMUEBL. Y SERVICIOS	100.0	96.9	99.8	102.0	108.9	114.0	119.0	121.2
A EMPRESAS OTROS SERVICIOS	100.0	99.0	100.5	109.6	117.2	115.4	117.4	119.4
TOTAL	100.0	98.3	100.1	106.9	115.5	116.5	118.1	118.8

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY.

El sector agropecuario se encuentra prácticamente estancado desde 1987 en niveles similares a los de 1983. En 1990, el PIB fue apenas un 2.8% superior al año base y ha sido el índice más alto de los últimos ocho años.

El producto de la actividad ganadera es de alrededor del 67% del total del PIB agropecuario. Dentro de la actividad pecuaria, aproximadamente el 70% corresponde a lana y carne; la primera ha venido predominando en los últimos años en función del descenso de la producción cárnica. En tercer lugar se ubica la producción de leche, aunque en ningún año ha superado el 20% de los productos pecuarios.

Respecto de la actividad agrícola, los cereales ostentan casi el 50% de la producción, aunque en algunos años esta proporción se ha reducido. El restante 50% se distribuye en una variedad de cultivos y actividades como tubérculos, hortalizas, vitivinicultura, silvicultura, cultivos forrajeros, sacarígenos, otros.

La estructura del sector Industrial refleja la importancia del sector agropecuario en la economía: alrededor del 40% del valor agregado por la industria corresponde a alimentos, textiles, prendas de vestir y productos de cuero. Aunque en los últimos años parece manifestarse una cierta tendencia al descenso en la participación de estas ramas, la misma que alcanzó el 37.8% en 1990.

2.2.3 Sector Externo

El saldo de la balanza comercial de Uruguay ha sido fuertemente positivo en la última década, tanto en lo que se refiere a las mercaderías como a los servicios. En dólares corrientes, las exportaciones y las importaciones de mercaderías casi se duplicaron entre 1983 y 1990; los servicios, en cambio, han permanecido sin grandes alteraciones aunque manteniendo un saldo favorable. Entre estos últimos, el turismo representa más del 50% y también su saldo ha sido positivo con posterioridad a la crisis de 1982 (Cuadro No. 3).

CUADRO NO. 3
BALANZA DE PAGOS
(EN MILLONES DE DOLARES CORRIENTES)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
EXPORTACIONES DE MERCADERIAS	853.6	1087.8	1182.3	1404.5	1599.0	1692.9
IMPORTACIONES DE MERCADERIAS	675.4	814.5	1079.9	1112.2	1136.2	1267.0
SALDO DE MERCADERIAS	178.2	273.3	102.4	292.3	462.8	425.9
EXPORT. SERVICIOS Y TRANSF.	414.4	441.4	379.2	384.2	410.9	442.8
IMPORT. SERVICIOS Y TRANSF.	361.9	369.5	331.7	336.9	371.3	323.0
SALDO SERVICIOS Y TRANSF.	52.5	71.9	47.5	47.3	39.6	119.8
SALDO DE BALANZA COMERC.	230.7	345.2	149.9	339.6	502.4	545.7
INTERESES, DIVID. Y UTILID.	-350.9	-278.0	-281.1	-305.7	-349.1	-321.7
SALDO DE CUENTA CORRIENTE	-120.2	67.2	-131.2	33.9	153.3	224.0
MOVIMIENTOS DE CAPITAL	-183.8	-11.2	297.6	266.5	-0.9	-266.7
VARIACION DE RESERVAS(*)	64.8	-256.4	-44.5	-73.1	-94.0	-81.6
ERRORES Y OMISIONES	239.2	200.4	-121.9	-227.3	-58.4	124.3

(*) INDICA AUMENTO.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY.

Los resultados de la balanza comercial, sin embargo, han sido neutralizados en buena parte por la remuneración neta de factores del exterior, que acumula intereses, dividendos y utilidades. La salida neta de divisas por remuneración de factores tuvo un decrecimiento en 1986 y 1987, debido a la reducción de las tasas internacionales de interés. Posteriormente los montos se han acrecentado alcanzando un nivel similar al de 1985. Este rubro ha experimentado incrementos significativos en la última década como consecuencia del servicio de la deuda externa.

La deuda se multiplicó por seis entre 1978 y 1990, presentando incrementos especialmente significativos entre 1979 y 1982 (Cuadro No. 4), cuando a través de una política cambiaria, basada en minidevaluaciones preanunciadas, se arribó a una severa subvaluación del valor del dólar. A pesar de los esfuerzos realizados, la deuda ha seguido creciendo posteriormente y, en el tercer trimestre de 1991, el endeudamiento externo bruto del país alcanzó a US\$7401.4 millones de los cuales el 56.7% correspondía al sector público.

CUADRO NO. 4
ENDEUDAMIENTO EXTERNO ENTRE 1978 Y 1990
(MILES DE DOLARES)

AÑOS BRUTA	DEUDA ANUAL	INDICE (%)	CRECIMIENTO ANUAL (%)
1978	1 239.5	100.0	-
1979	1 682.4	135.7	35.7
1980	2 138.3	172.5	27.1
1981	3 111.8	251.1	45.5
1982	4 237.8	341.9	36.2
1983	4 571.9	368.9	7.9
1984	4 664.4	376.3	2.0
1985	4 900.1	395.3	5.1
1986	5 238.7	422.6	6.9
1987	5 887.5	475.0	12.4
1988	6 330.5	510.7	7.5
1989	6 993.6	564.2	10.5
1990	7 382.6	595.6	5.6

FUENTE: BANCO CENTRAL DE URUGUAY

Las exportaciones crecieron a un ritmo del 14.7% acumulativo anual entre 1985 y 1990. Su estructura muestra una fuerte concentración en dos productos tradicionales, carne y lana con diversos grados de industrialización. Ambos rubros representan algo más de la mitad del valor de las exportaciones totales. El resto está compuesto por un conjunto amplio de bienes que, también, provienen del sector agropecuario: arroz, lácteos y productos de cuero. Aunque, se observa que en el período se ha incrementado la exportación de algunas ramas que industrializan materias primas no agropecuarias, entre las que se destacan los productos químicos, plásticos y minerales no metálicos como yeso, cerámica y vidrio.

Las importaciones registran un marcado predominio de los productos intermedios, que representan entre el 70% y 80% del total. En la última década se han producido algunas modificaciones significativas que interesa destacar:

- En la primera mitad de la década pasada más del 33% de las importaciones correspondía a hidrocarburos. El descenso de los precios internacionales y la sustitución energética por otras fuentes como leña y energía hidráulica, han permitido que éstas se reduzcan a alrededor del 15% y que su monto haya caído en valores absolutos.
- Los bienes de consumo que representan una parte reducida de los productos importados, han experimentado una tendencia creciente en los últimos años, posiblemente en relación al retraso del tipo de cambio respecto de los precios internos.
- La importación de bienes de capital es muy limitada, especialmente teniendo en cuenta que el país no los fabrica y, por lo tanto, depende exclusivamente del exterior para proveerse de maquinarias y equipos. No obstante, el año 1991 marcó un repunte ya que el monto importado ascendió un 49% respecto del año anterior, representando un 16.5% del total de importaciones.

2.2.4 Moneda y Precios

Pese a las reiteradas medidas adoptadas para reducir las tasas inflacionarias, el incremento de los precios internos no ha podido ser controlado. Los promedios anuales registraron un sostenido crecimiento a partir de 1987-1988. En los dos últimos años, los promedios anuales llegaron a tres dígitos (112.5 en 1990 y 102.0 en 1991), pero, las tasas computarizadas en los meses de diciembre de cada año señalan una reducción: 129.0% en 1990 y 81.5% en 1991. Entre 1983 y 1991 los precios al consumo se han multiplicado casi por cien.

Es importante señalar el alto costo del dinero en relación con la rentabilidad de las inversiones productivas, principalmente las actividades del sector agropecuario.

Es notorio el menor incremento del precio del dólar en el período, especialmente a partir de 1985, a pesar del libre mercado cambiario y la flotación en el tipo de cambio. En parte, esta evolución ha reflejado la desvalorización internacional del dólar, sin embargo la reducción ha ido mucho más allá y se encuentra influida por los movimientos de divisas que se registran en el mercado regional, al cual Uruguay se encuentra muy vinculado. En ese sentido, dado el reducido tamaño del mercado interno, las corrientes financieras regionales repercuten rápida y fuertemente en los precios tanto de los bienes como de las cotizaciones cambiarias (para más detalles ver Anexo No.1).

2.3 Aspectos Sociales: Demografía, Migraciones, Empleo e Indicadores Sociales

2.3.1 Población

La tasa media anual de crecimiento intercensal de la población que, entre 1908-1963, fue del 1.7%, en el período 1963-1975 se redujo al 0.6% para descender aún levemente en el período 1975-1985.

En 1985, el 44.4% de la población del país residía en el departamento de Montevideo, porcentaje que se mantuvo en los dos últimos censos y que configura una elevada concentración en la capital. En el Cuadro No. 5, donde se presenta la población por regiones, se observa que la cuarta parte de los habitantes (excluyendo Montevideo) residen en la zona sur del país en el litoral sobre el Río de la Plata y el Océano Atlántico, con una clara tendencia al crecimiento. Si se agrega también Montevideo, resulta que casi el 70% de la población del país vive en los departamentos situados en dicha región.

CUADRO NO. 5
POBLACION POR REGIONES EN 1963, 1975 Y 1985
(EN PORCENTAJES)

REGIONES	1963	1975	1985
MONTEVIDEO	46.3	44.4	44.4
LITORAL	13.8	14.0	13.8
NORDESTE	7.4	7.2	7.3
SUR	21.5	23.7	24.6
CENTRO	11.0	10.7	9.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y
CENSOS, URUGUAY

El análisis de la evolución de la población por departamento muestra claramente el proceso migratorio que internamente se ha producido en el país en las últimas décadas, y que determina una tendencia a la concentración de la población en los departamentos del Sur, especialmente en Canelones, Maldonado y Rocha y a un incremento en el Norte, explicado fundamentalmente por el fenómeno del vértice Noroeste en Artigas. El Centro, en cambio, tiene en todos los casos tasas de crecimiento negativo en el período intercensal 1975-1985.

Otra característica importante que presenta la población de Uruguay, es su alto grado de urbanización y la tendencia a acentuar dicho fenómeno, que se manifiesta en los diversos censos. Actualmente, la población residente en el área rural asciende a sólo el 10.6% del total de habitantes mientras que en 1963 esta proporción alcanzaba el 19.2 por ciento.

Sin embargo, cabe señalar que el carácter urbano-rural en Uruguay tiene un componente de definición convencional, mantenido a lo largo de los censos sucesivos, por lo cual existe un área de carácter urbano que resulta impreciso y muchas veces discutible.

A efectos de presentar indicadores que puedan ser comparables en el plano internacional, se incluye el Cuadro No. 6, según el cual el porcentaje de personas en localidades con menos de

2000 habitantes ascendía al 18% según el censo de 1985. Este porcentaje calculado para todo el país está muy influenciado por el alto porcentaje de personas que viven en la capital. En el interior, el 28.6% de la población reside en zonas rurales dispersas, o en centros de menos de 2000 habitantes; en algunos departamentos la proporción es muy significativa (45.6% en Florida y 40.7% en San José), lo cual proporciona otra óptica a la distribución demográfica en el territorio.

CUADRO NO. 6
POBLACION TOTAL RURAL-URBANA POR REGIONES
(EN PORCENTAJES)
AÑO 1985

REGIONES	TOTAL	MAS DE 2000 HAB.	MENOS DE 2000 HAB.
MONTEVIDEO	100.0	95.4	4.6
TOTAL LITORAL	100.0	73.1	26.9
TOTAL NORDESTE	100.0	72.1	27.9
TOTAL SUR	100.0	72.7	27.3
TOTAL CENTRO	100.0	65.3	34.7
TOTAL	100.0	82.0	18.0

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS,
URUGUAY.

En conclusión, la población del país, en los últimos decenios, se ha ido concentrando en la capital y zonas aledañas, despoblando especialmente el centro del mismo. Empero, del 56% de personas que permanecen en el interior, una importante proporción reside en centros poblados muy reducidos que pueden ser considerados como zonas rurales, y en algunos departamentos dicho porcentaje asciende a más del 40 por ciento.

En relación con la estructura por edades, Uruguay presenta una alta proporción de personas de edad avanzada, comparable con cifras que se registran en países desarrollados. En 1985, las personas de 60 y más años alcanzaban al 16% de la población mientras que los menores de 15 años se situaban en el 26.7% de la misma. En este resultado se conjugan dos aspectos: la reducida tasa de natalidad que actualmente es de 17 por cada mil y una fuerte migración hacia el exterior, experimentada en las últimas dos décadas.

Entre 1970 y 1975, emigraron del país 136 000 personas, esto es el 5% de la población total, mientras que entre 1975 y 1981 se registró un guarismo similar en términos netos. Aunque este ritmo ha disminuido, puede afirmarse que, con posterioridad a 1970, Uruguay ha perdido alrededor del 10% de su población, y que los flujos emigrantes tienen una composición que agudiza el problema de la estructura demográfica, puesto que la proporción de jóvenes y personas con mayor nivel de instrucción es claramente más alta entre los emigrantes que entre el conjunto de la población.

2.3.2 Empleo y Salarios

La tasa de actividad es del 73.4% para los hombres y del 43.1% para las mujeres. Este coeficiente se ha elevado fuertemente desde la década de 1970-1979, especialmente en el caso del empleo femenino. El deterioro de los salarios y el proceso de concentración del ingreso impulsaron una

constante incorporación al mercado laboral de fuerza de trabajo familiar: mujeres y jóvenes. Fundamentalmente, por factores educativos y culturales, continuó incrementándose la participación del trabajo femenino, aun en períodos de alza de los ingresos. Se necesitaba del aporte de más de un salario para impedir el deterioro del ingreso familiar.

Uruguay ha tenido serios problemas en las últimas décadas para ocupar su población activa. Incluso en años de elevado crecimiento productivo, la tasa de desocupación urbana se mantuvo en torno del 6 por ciento. En la recesión registrada a partir de 1982 el desempleo subió al 16% y al comienzo de la reactivación productiva se situaba por encima del 10 por ciento.

En la segunda mitad de la década pasada, la evolución registrada en el empleo fue favorable. No solamente se produjo una reducción continua del desempleo en el quinquenio, sino que el mercado laboral absorbió el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) que continuó siendo mayor que el de la población total.

El estancamiento ocurrido después de 1988 frenó esta evolución, y en 1990 y 1991 las tasas urbanas de desempleo han sido superiores a las registradas a fines de la década pasada. En 1991, el desempleo en Montevideo tuvo una caída leve, probablemente influida por el repunte de la actividad interna. No se produjo la misma variación en el interior urbano cuya tasa de desocupación creció más de un punto con respecto de 1990.

El desempleo urbano afecta en forma especialmente importante a algunos segmentos del mercado de trabajo, como son las mujeres y los jóvenes. Con respecto de las mujeres, la tasa de desempleo es siempre superior a la de los hombres, tanto en Montevideo como en el interior. En el caso de los jóvenes, la diferencia es aún más pronunciada. Alrededor del 25% de la PEA urbana, correspondiente a menores de 24 años, ha permanecido desocupada en la última década y en algunos años ha llegado al 30 por ciento.

Las cifras analizadas hasta el momento se refieren exclusivamente al desempleo abierto. Pero es importante la proporción de la fuerza de trabajo que permanece subempleada. En los últimos años, el subempleo por insuficiencia de horas trabajadas y por volumen de trabajo¹, se encontraba cerca del 7%, por lo que puede concluirse que alrededor del 16% de la PEA urbana tiene dificultades para insertarse satisfactoriamente en el mercado laboral.

Los salarios reales del sector urbano descendieron un 28% entre 1982 y 1984, como consecuencia de la recesión operada en el período. A comienzos del proceso de redemocratización del país, las presiones políticas generadas por la necesidad de aumentar el poder adquisitivo de las remuneraciones de los asalariados, determinaron que fueran activados diversos mecanismos tendentes a recuperar su valor. Entre 1984 y 1988 éstos se incrementaron en un 29.4 por ciento.

El comportamiento ha sido muy diferente según se trate del sector privado o de los salarios del sector público. Mientras los salarios privados se encontraban en 1991 un 6.1% por encima de 1982, los públicos habían perdido casi un 28%, y su nivel era solamente un 4.2% más alto que el registrado en 1984.

¹ La Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) no procesa información sobre el subempleo debido a insuficiencia de ingresos. Si se tomara en cuenta esta categoría que es conceptualmente pertinente, el subempleo ascendería aproximadamente tres puntos más.

La conjunción de altas tasas de desocupación, con salarios hacia a la baja, ha determinado la persistencia de situaciones de pobreza. En la medida en que la actividad productiva no recobre cierto dinamismo, parece particularmente difícil revertir esta situación (para más detalles ver Anexo No.I).

2.3.3 Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en 1989, el 9.2% de los hogares de Montevideo y el 13.6% de los pertenecientes a las áreas urbanas del interior se encontraban debajo de la línea de pobreza², mientras que el porcentaje de personas pobres se elevaba al 13.1% y 19.3%, respectivamente.

Tal situación era mejor que la registrada años antes. Según la misma fuente, en 1983 los hogares pobres ascendían al 14.4% en Montevideo y al 23.4% en el interior urbano, y las personas debajo de la línea de pobreza se situaban en el 19.3% y 29.5 por ciento.

Es de notar que 1989 fue uno de los años con salarios reales más altos luego de 1983, y el que registra una menor tasa de desempleo. Dada la evolución posterior de ambas variables, es posible que la proporción de pobres se haya incrementado.

Para medir el real acceso de la población a los bienes y servicios básicos que hacen la calidad de vida, se ha utilizado el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³, que se calcula con independencia del ingreso y, por lo tanto, puede utilizarse en relevamientos que no encuestan dicha variable, tales como los censos de población.

Según el procesamiento realizado en 1985, el 22.3% de los hogares y el 27.6% de la población tenían necesidades básicas insatisfechas. No obstante, esta proporción era muy desigual según los departamentos y las áreas. En Montevideo se situaba en el 14.3% y 19%, en el interior llegaba al 29.2% y 34.5% y en las zonas rurales del interior representaba el 41% de los hogares.

Es importante analizar las diferentes proporciones de hogares y personas con NBI por departamento. Se observa un corte muy particular que asocia regionalmente las situaciones con mayores necesidades a los departamentos que se sitúan en el Norte del país, Rivera, Cerro Largo, Artigas y Tacuarembó tienen porcentajes de hogares con NBI superiores al 38 por ciento. Como contrapartida, la mayoría de los departamentos sureños (Colonia, Maldonado, Canelones y Flores) presentan una situación mucho más favorable con porcentajes del orden del 20% al 25 por ciento.

Los indicadores de hogares bajo la línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, son complementarios y pueden ser usados conjuntamente. En el primer caso se está midiendo la posibilidad de acceder a través del ingreso a los bienes y servicios imprescindibles para alcanzar un nivel de vida mínimamente decoroso; en el segundo se toma en cuenta la efectiva disponibilidad de ciertos niveles mínimos de bienestar.

Aunque lo conveniente sería utilizar ambos indicadores, la disponibilidad de información muchas veces determina que se use alguno de ellos exclusivamente o en forma preponderante. En el caso

² UNICEF, Op. cit.

³ Según la metodología elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se definen los hogares con NBI como aquellos que no cubren estándares mínimos respecto al alojamiento y equipamiento doméstico, infraestructura sanitaria, acceso a servicios de educación y capacidad de subsistencia del hogar.

del área rural, a través de los censos de población y vivienda, se puede medir con precisión la población con NBI, pero el cálculo de los hogares bajo la línea de pobreza debe basarse en diversas hipótesis de trabajo que muchas veces son discutibles.

2.4 Políticas Económicas y Sociales

Los resultados económicos alcanzados en el último quinquenio, mantuvieron algunas facetas que hacían necesario el replanteo de las políticas en procura de remover los obstáculos a la evolución económica. A pesar de haberse logrado una reactivación productiva, con caída del desempleo y alza en los salarios reales, la misma se detuvo en 1988. Los coeficientes de inversión se mantuvieron por debajo de los niveles de reposición del capital, la inflación no pudo ser controlada y los desequilibrios macroeconómicos marcaron la retroalimentación de presiones inflacionarias y desajustes monetarios.

Durante las últimas fases del gobierno anterior, se inició una política económica destinada a generar cambios en la estructura, en el rol y nivel de participación del Estado en la economía. A partir de la asunción del nuevo Gobierno Constitucional en 1991, esta concepción toma aún más fuerza. Este centró su estrategia de política económica en la corrección de los desequilibrios fiscales y monetarios, mediante un severo ajuste fiscal que comenzó con un incremento sustancial en los ingresos del Estado y que continuó con un esfuerzo generalizado en la reducción de los gastos, así como con la formulación de proyectos referidos a privatizaciones de diversos servicios y empresas públicas, que se encuentran actualmente en proceso de implementación.

A pesar de los esfuerzos realizados, los índices inflacionarios no tuvieron la evolución esperada. Aunque el índice de precios al consumo descendió visiblemente en 1991, se situó por encima del 80% encontrándose aún muy lejos de las metas previstas. Esta circunstancia repercutió desfavorablemente en los ingresos salariales, que se buscó desindexar desde las primeras acciones de gobierno.

Los salarios se redujeron en un 7% en términos reales en 1990, generando el incremento del carácter conflictivo en algunos sectores. En 1991, los salarios privados recuperaron el nivel alcanzado en 1989 y los públicos detuvieron su descenso, al tiempo que el nivel de actividad marcaba un moderado crecimiento cercano al 2%, haciendo concebir ciertas esperanzas respecto de las posibilidades de retomar una línea de crecimiento económico.

De acuerdo con las manifestaciones oficiales, la reducción de la inflación es fundamental y no se prevén cambios en las políticas económicas para los próximos años. Al control del gasto público y las restrictivas medidas monetarias y fiscales, se agregan propósitos firmes de desindexación salarial, tanto en el sector público como privado, al tiempo que se procura una mayor apertura de todos los mercados.

Numerosos analistas prevén para 1992 un mejoramiento de los principales precios y agregados económicos. Así, la persistencia de varias de las medidas actuales permitirían esperar un equilibrio fiscal, o incluso un superávit; un descenso en la tasa de inflación y una merma en el deterioro del tipo de cambio real, con impactos favorables en la evolución de las exportaciones.

Los cambios estructurales en marcha (privatizaciones, reducción de los aranceles a la importación, liberalización de mercados, otros) podrían tener efectos favorables en el logro de algunas metas, principalmente en lo que tiene que ver con la reducción del gasto público y el control de la inflación. Sin embargo, es posible que también desemboquen en efectos indeseables económica y políticamente: incremento de las importaciones a causa de la reducción arancelaria, caída de la actividad y un incremento en la tasa de desempleo.

Las perspectivas en el ámbito de las políticas macroeconómicas para los próximos años, indican un mantenimiento de las orientaciones básicas ya mencionadas. Así, las actividades productivas se irán enfrentando cada vez más a un contexto de desprotección frente a la competencia externa, a un progresivo desmantelamiento de controles sobre el comercio exterior y a un libre juego de los mercados de bienes, divisas y dinero. Algunos sectores de actividad encontrarán mejores condiciones para su desenvolvimiento que las anteriores, pero otros sectores y agentes económicos podrían sufrir serias crisis ante estos escenarios.

Las perspectivas económicas para los sectores de menores recursos, tanto en términos de la capacidad productiva como de la satisfacción de necesidades básicas, son preocupantes si se los deja librados a sus propias fuerzas y no se formulan políticas compensadoras.

La concepción y ejecución de acciones dirigidas a los grupos más vulnerables y menos favorecidos del medio rural uruguayo, que el gobierno está adelantando, por ejemplo a través del FISE, se inscribe en esta óptica. Se trata de generar condiciones para modernizar la producción agraria, pero sin que implique la desaparición y posterior marginación social de grupos sociales de pequeños productores y pobladores rurales en situación de pobreza.

2.5 Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)

En 1985 se inicia un proceso, en el que intervienen Argentina y Brasil, orientado a la implementación de un mercado común entre ambos países. Posteriormente, se unen al mismo Paraguay y Uruguay, y el 26 de marzo de 1991 en Asunción, se concreta la firma del tratado constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que entrará en pleno funcionamiento a partir del 1 de enero de 1995.

Con la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, el MERCOSUR entró en la etapa llamada de transición. Esta se extenderá hasta la constitución del Mercado que para Uruguay ocurrirá el 31 de diciembre de 1995.

Durante el período de transición, la preferencia arancelaria que los cuatro países se otorgan con respecto de las mercaderías de terceros países, va aumentando gradualmente. Esto implica que para finales de 1995 las mercaderías entre países circularán con arancel cero.

Sobre el arancel frente a terceros países (fuera de la subregión) aún no se han tomado decisiones y, recién, se ha puesto en el orden del día para iniciar una discusión técnica. La desgravación arancelaria no implica la eliminación de las barreras no arancelarias (requisitos de origen de las mercaderías, requisitos de sanidad vegetal y bromatológicos, otros), las cuales han sido utilizadas frecuentemente para frenar las importaciones.

Un instrumento importante en esta fase de transición es la lista de excepciones. Una determinada cantidad de productos del universo arancelario, ha sido establecida como excepción del régimen general por parte de los países. En tanto estén en la lista de excepciones no se les aplicarán las rebajas arancelarias. Y, cuando sean sacados de ella, el arancel se situará en el nivel que hubiera tenido como si fueran productos que seguían el proceso normal.

Para los productos de excepción, el arancel no baja escalonadamente, sino que cuando lo hace, desciende varios escalones juntos. La lista de excepción uruguaya se compone de 960 artículos; hasta la fecha se eliminó un 20% quedando en consecuencia 768 productos. En adelante, el país deberá determinar al 31 de diciembre de cada año, un 20% de productos adicionales que han de ser eliminados de la lista. Como consecuencia, al 31 de diciembre de 1995 no quedarán productos exceptuados.

Se ha calificado a los productos granjeros como "sensibles" y se los ha incorporado en la lista de excepción. En particular, la misma está integrada, hasta el momento, por papas, tomates, ajos, cebollas, zanahorias, espárragos, boniatos, frutillas y melones. Estos productos tienen un 30% del arancel en lugar del 13.8% que tendrían si ya no formaran parte de dicha lista. Esto es un 46% del arancel vigente para terceros países, ya que se había otorgado un 54% de preferencia arancelaria.

La multiplicidad de problemas que presenta la armonización y coordinación de políticas, hace pensar en lo exigüo del plazo de tres años para alcanzar resultados aceptables. En cambio, es posible que mientras se avanza en la definición de criterios al respecto, se logre concretar la unión aduanera a través de un acuerdo sobre la definición de un arancel externo común. Es decir que, por el momento, el proceso de integración parece mucho más cercano a obtener logros exclusivamente comerciales que a concretar acuerdos de complementación tecnológica y productiva y de armonización financiera.

Aunque el comienzo de las desgravaciones es reciente, en Uruguay se tiene consciencia de las repercusiones que tendrá para el país la aplicación del Tratado en la estructura económica del país y su funcionamiento. Los sectores empresariales y sindicales han manifestado su inquietud acerca de las posibilidades que puedan tener las actividades desarrolladas internamente, frente a países con gran poderío económico como Argentina y Brasil.

Si bien se logrará la ampliación del mercado de algunos productos nacionales, también se deberá enfrentar una fuerte competencia externa que probablemente afectará en forma negativa a sectores no competitivos (como es el caso de la producción azucarera). En este sentido, la búsqueda y la promoción de actividades productivas con ventajas competitivas dentro del espacio económico ampliado del MERCOSUR, pasa a ser una prioridad de alta relevancia para la formulación de políticas de desarrollo económico y productivo en los próximos cinco años. Estudios realizados (GTZ, JUNAGRA/IICA) muestran las ventajas comparativas y la potencialidad de algunas actividades agropecuarias que realizan los pequeños productores: hortícola, frutícola, lechería de ovinos y de bovinos, otros.

En varios sectores se ha comenzado a organizar acciones en procura de la reconversión productiva, necesaria para competir con éxito en el mercado regional, incluyendo la demanda reiterada al sector público para que la apoye con créditos, desgravaciones impositivas y asistencia técnica. Es indudable que la estructura económica del país experimentará transformaciones profundas en los próximos años, y sobre sus resultados no es posible, por el momento, aventurar conclusiones precisas (para más detalles ver Anexo No. VIII).

III. AREA RURAL Y SECTOR AGROPECUARIO

Desde hace unos quince años se observan cambios en la situación externa, que tienen influencia sobre la producción agropecuaria, tales como: el deterioro de los precios de exportación de los productos tradicionales (granos, carne, leche), la apertura y liberalización de la economía y más, recientemente, la creciente integración del mercado regional. Además, se instrumentan políticas de estímulo a las actividades exportadoras: reintegros, desgravación, entre otras.

Estas circunstancias condujeron al desarrollo de un conjunto de actividades no tradicionales, en particular al interior del sector agropecuario. Entre estas se destaca el incremento de la citricultura, el desarrollo de la lechería, el aumento de la explotación arroceras y de la cebada cervecera, todas vinculadas a los procesos de industrialización de los productos. En años recientes, los frutales de hoja caduca, la huerta y la forestación se sumaron como actividades con potencial, que atraen inversiones y donde se verifican cambios tecnológicos. La calidad de los productos y los costos de producción permiten el acceso a los mercados exteriores. Se da entonces una diversificación de la producción con volúmenes crecientes destinados a la exportación (para más detalles ver Anexo No. II).

3.1 Recursos Naturales

Fisiografía. El relieve general del país es suavemente ondulado; carece de accidentes geográficos importantes, y la altitud media del territorio nacional es de 116 msnm y la altura máxima de 513 metros sobre el nivel del mar. Las pendientes más frecuentes oscilan entre el 3% y 12 por ciento. Las penillanuras y llanuras son las características preponderantes del paisaje uruguayo.

Las primeras, con suaves ondulaciones de origen erosivo, ocupan la mayor parte del territorio, diferenciándose en tres grandes grupos de acuerdo con el material rocoso sobre el que se han originado (basalto, basamento cristalino o material sedimentario), que les otorgan características propias. Estos han determinado condiciones agrológicas diferenciales, dando la orientación productiva a cada región.

Las llanuras rodean en forma discontinua a las formaciones anteriores por el litoral del país, distinguiéndose: la llanura del Río Uruguay, la Platense y la Atlántica. En esta última se forman extensas zonas de bañados. Se encuentran en la costa atlántica áreas de dunas originadas por el arrastre eólico de las arenas costeras.

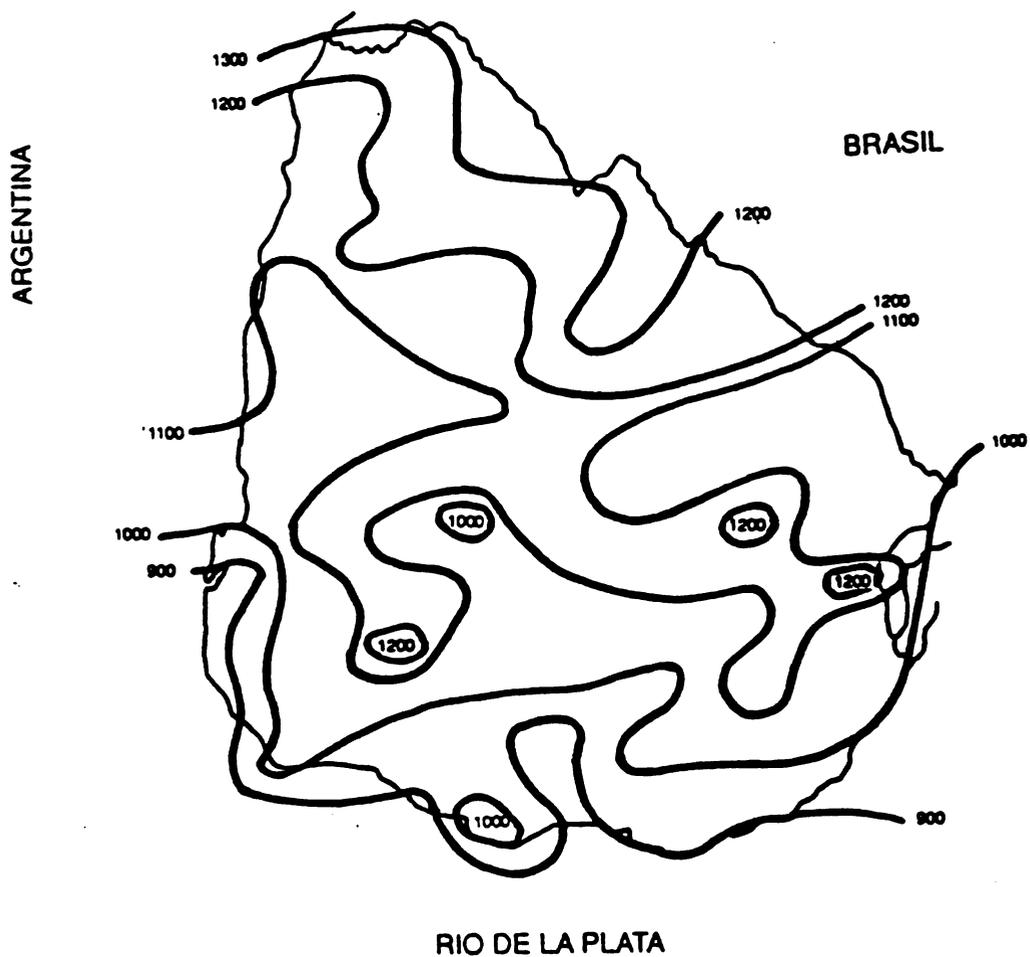
Clima. El clima es considerado como Mesotermal, Subhúmedo-Húmedo, variando las precipitaciones anuales entre 900 y 1300 mm (ver Mapa No. 2), con un gradiente norte-sur y con alta torrencialidad. El total de días con precipitaciones varían entre 90 y 130 días anuales, dependiendo de la estación y del promedio de precipitaciones anuales.

Se presentan cuatro estaciones climáticas netamente diferenciadas, con un período invernal de heladas, salvo en pequeñas áreas de la costa marítima. Las temperaturas medias anuales varían entre 16° C y 19° C, con extremas absolutas de -5° y 41° centígrados.

En el período estival se presentan épocas de intensa evaporación, que suelen producir déficit de humedad, especialmente en las regiones con suelos poco profundos (ver Mapa No. 3). Los vientos, en general, moderados pueden variar a muy fuertes en primavera y otoño. Comúnmente es una región con buena luminosidad, superando en un 50% las horas de sol efectivas en relación con las posibles.

Vegetación. La vegetación climática es una transición entre la zona más húmeda y fría de la sabana y las formaciones boscosas menos densas de los climas mesotermiales. A pesar de que las características generales del clima harían esperar una cobertura boscosa importante, las

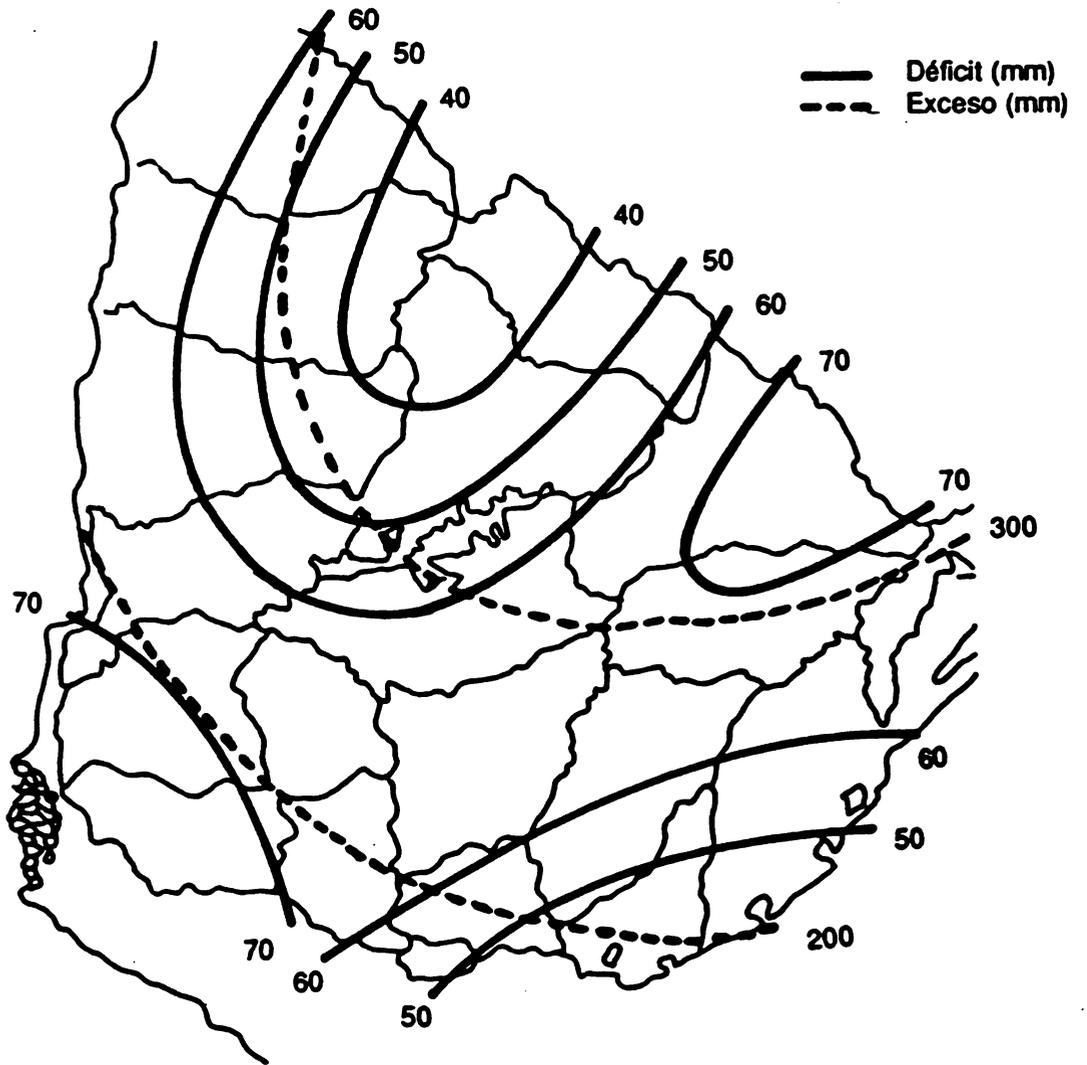
MAPA 2
ISOYETAS
(mm)



Fuente: Dirección General de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional.

MAPA 3

DEFICIT Y EXCESO DE HUMEDAD EN SUELO
(mm)



superficies forestales representan menos de un 3% del total, y el resto está cubierto por una pradera de vegetación herbácea y con gramíneas. Esta aparente contradicción se justifica por el bajo número de días de precipitación anuales y los frecuentes períodos de sequía, que, en algunos años, alcanzan gran intensidad.

Recursos hídricos. El principal río uruguayo es el río Negro que, junto a sus afluentes el Tacuarembó y el Yi, conforman la principal cuenca del país, que desagua a su vez en el río Uruguay. La laguna Merín en el Este conforma otra importante cuenca hídrica que desemboca en el Atlántico.

Dado que el relieve adyacente a la primer cuenca no presenta importantes extensiones de tierras planas, su uso para riego es reducido. La cuenca de la laguna Merín es utilizada para riego por gravedad y bombeo para el cultivo del arroz. Un importante recurso que se encuentra en franco desarrollo es la utilización de aguas superficiales de escorrentía mediante pequeños tajamares locales.

Los recursos hídricos profundos, salvo en la zona costera del Río de la Plata y el Océano Atlántico, son de buena calidad pero con profundidad y caudal variables, dependiendo del material rocoso subyacente. El acuífero más importante está ubicado en la formación geológica de Tacuarembó, con una extensión de 40 000 km² a profundidades entre 800 m y 900 m, con caudales entre 300 m³/hora y 500 m³/hora de excelente calidad. Los acuíferos del Noreste, que ocupan casi un tercio del país, se ubican sobre rocas fracturadas, lo que les otorga un caudal muy variable que en general no supera los 50 m³/hora.

Suelos. Uruguay presenta una amplia gama de tipos de suelos ante la variabilidad de los materiales geológicos que los generaron y la topografía. Su profundidad oscila entre unos pocos centímetros hasta 1.5 m ó 2 metros. Se presentan variaciones importantes a niveles regionales y locales en cuanto a sus características y condiciones de fertilidad para la producción agrícola.

El porcentaje de tierras productivas es uno de los más altos del mundo, solamente menos del 1% del territorio carece de posibilidades de uso agropecuario. Sin embargo, diversos factores limitan la superficie de aptitud para uso agrícola, siendo los más importantes la escasa profundidad, la pedregosidad y pendientes de los suelos en extensas áreas, determinando una distribución del territorio según la capacidad de uso, cuya superficie se presenta en el Cuadro No. 7.

CUADRO NO. 7
CAPACIDAD DE USO AGROPECUARIO DE LOS SUELOS

CAPACIDAD DE USO	SUPERFICIE (HA)	PORCENTAJE (%)
AGRICOLA	3 156.142	19.7
AGRICOLA-PASTORIL	3 272.131	20.4
PASTORIL-AGRICOLA	1 490.497	9.3
PASTORIL	6 613.103	41.3
PASTORIL-ARROZABLE	1 380.458	8.6
FORESTAL	112.325	0.7
TOTAL	16 024 646	100.0

FUENTE: MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA (MGAP),
URUGUAY

En general, el uso adecuado de la capacidad de los suelos ha determinado que en extensas zonas predomine la actividad ganadera extensiva bovina y ovina, conjuntamente, la producción lechera y las actividades agrícolas.

Esta correlación entre uso y capacidad de uso ha determinado que los fenómenos erosivos no alcancen en Uruguay la magnitud de otras regiones. Sin embargo, en algunas regiones, el excesivo uso del suelo, incorrectas técnicas de laboreo y el sobrepastoreo, han conllevado a que se presenten fenómenos erosivos como situaciones aisladas (ver Mapa No.4)

En el Cuadro No. 8 se presenta la superficie de acuerdo con la intensidad con que se presenta la erosión en un país.

CUADRO NO. 8
URUGUAY: GRADOS DE EROSION

TIPO DE TIERRAS	MILES DE HECTAREAS	(%)
TIERRAS CON EROSION NULA O MUY LIGERA	11 201	69.9
TIERRAS CON EROSION LIGERA	3 397	21.2
TIERRAS CON EROSION MODERADA	1 090	6.8
TIERRAS CON EROSION SEVERA	337	2.1
TOTAL	16 025	100.0

En la mayoría de los casos, los problemas de erosión que se presentan en Uruguay permiten la explotación agropecuaria mediante la aplicación de medidas adecuadas de uso y manejo de suelos.

3.2 Estructura Agraria: Tamaño, Tenencia y Uso del Suelo

Hacia fines del siglo pasado, la ocupación del territorio nacional había terminado. La estructura fundiaria se caracterizada por una alta concentración de la tierra, en la cual las grandes explotaciones ganaderas ocupaban la mayoría de la superficie agropecuaria.

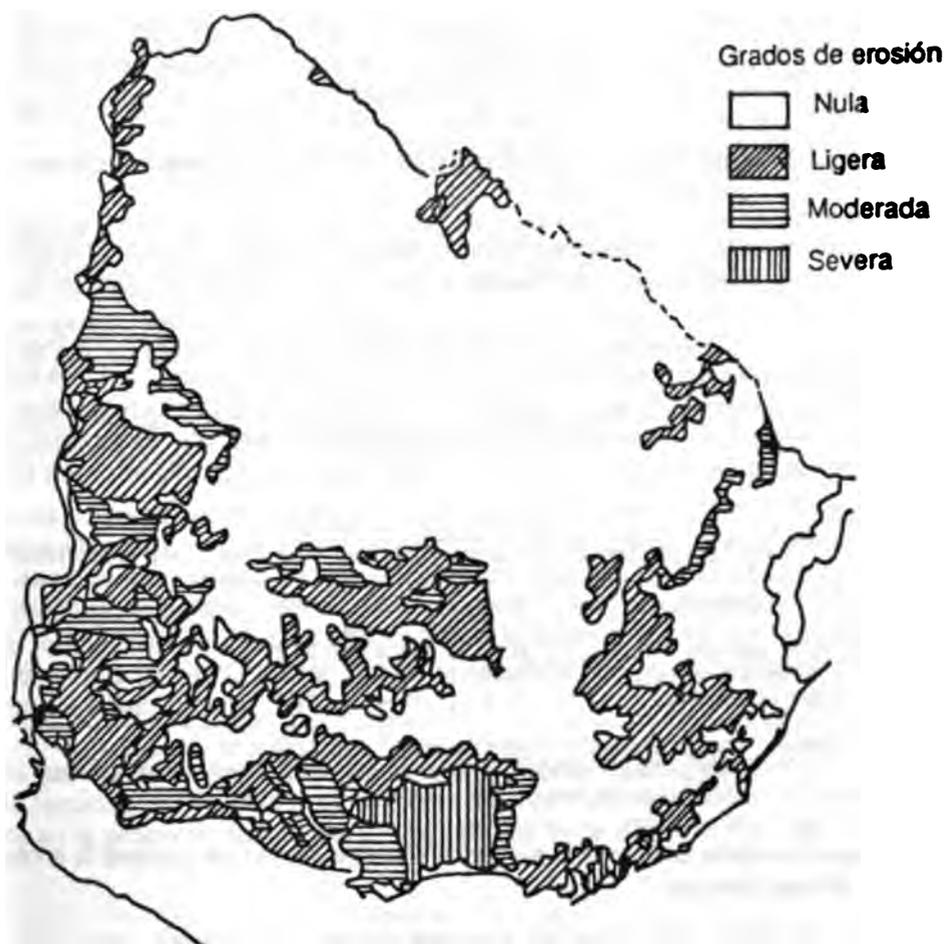
En las primeras décadas del Siglo XX, la inmigración y consecuente conformación de un subsector de colonos —que se ubicaron tanto en tierras públicas como privadas— y pequeños y medianos agricultores morigeraron la concentración agraria, pero mantuvieron sus rasgos originales.

Este proceso de expansión de la pequeña y mediana propiedad se da hasta fines de 1940. A partir de fines de la quinta década, se comienza a generar un proceso inverso en la estructura agraria. En particular, la progresiva desaparición de muchas pequeñas propiedades y la reducción del tamaño de las grandes provocaron un crecimiento relativo de las explotaciones de mediano tamaño.

En el Cuadro No. 9 se presenta la estructura fundiaria del país para el año 1980.

MAPA 4

REGIONES AFECTADAS POR FENOMENOS EROSIVOS



Fuente: Dirección de Suelos y Fertilizantes del Ministerio de Agricultura y Pesca.

CUADRO NO.9
URUGUAY: ESTRUCTURA FUNDIARIA (1980)

TAMAÑO DE EXPLOTACIONES (ha)	NO. DE EXPLOTACIONES	(%)	SUPERFICIE OCUPADA (ha)	%
1 A 9	18 176	26.6	88.58	0.6
10 A 19	9 966	14.6	137.51	0.8
20 A 49	11 360	16.6	359.17	2.2
SUBTOTAL	39 502	57.8	585.26	3.6
50 A 100	7 433	10.9	529.67	3.3
100 A 500	13 740	20.1	3 157.22	19.7
500 A 1 000	3 792	5.5	2 681.85	16.7
MAS DE 1 000	3 895	5.7	9 070.65	56.7
SUBTOTAL	28 860	42.2	15 439.39	96.4
TOTAL	68 362	100.0	16 024.65	100.0

FUENTE: MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA, CURSO NACIONAL AGROPECUARIO 1980.

Entre 1970 y 1990, el número de explotaciones agropecuarias y de la población rural se redujo en casi un 30%, mientras que la población trabajadora rural en un 22 por ciento.

Estos cambios no afectaron por igual a todos los predios, sino que se observa un descenso mucho más pronunciado en los pequeños que en los medianos y grandes. Los predios con menos de 100 ha se redujeron en un 20%, a lo largo de una década; mientras que aquellos con más de 100 ha permanecieron prácticamente sin cambios (ver Cuadro No. 10). Estas cifras ponen de manifiesto la existencia de un contexto sumamente adverso para la estabilidad de las pequeñas empresas.

CUADRO NO. 10
NUMERO DE PREDIOS SEGUN TAMAÑO Y TASA DE VARIACION ANUAL (1980-1990)

PREDIOS	1980	1986	1990	TASA ANUAL DE VARIACION
TOTAL PREDIOS (MILES)	68.4	57.4	54.8	-2.2
MENOS DE 100 HAS.	53.9	42.0	39.3	-3.1
MAS DE 100 HAS.	14.5	15.4	15.5	0.7

FUENTE: CENSOS GENERALES AGROPECUARIOS. MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA. DIRECCION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS AGROPECUARIAS (URUGUAY).

En lo que se refiere al uso del suelo, en el Cuadro No. 11 se observa la evolución que ha tenido en las últimas décadas.

CUADRO NO. 11
USO DEL SUELO SEGUN PRINCIPALES ACTIVIDADES. (MILES DE HA)

USO DEL SUELO	1970	1980	1990	TASA ANUAL DE VARIACION
TOTAL SUPERFICIE AGROPECUARIA	16 518	16 024	15 681	-0,2
PRADERAS NATURALES	14 788	14 387	14 171	-0,2
PRADERAS ARTIFICIALES	356	494	652	3,1
CULTIVOS EXTENSIVOS **	1 133	859	597	-3,2
HUERTA ***	62	58	40	-2,2
FRUTALES CADUCIFOLIOS	35	28	24	-1,9
CITRICOS	13	19	21	2,4
BOSQUE ARTIFICIAL	131	179	176	1,5

(*) PROMEDIO 1970-90.

(**) INCLUYE: CEREALES, CULTIVOS OLEAGINOSOS Y SACARIGENOS.

(***) INCLUYE: TUBERCULOS, HORTALIZAS Y LEGUMBRES.

FUENTE: MGAP, CENSO GENERAL AGROPECUARIO 1970, 1980 Y 1990.

Del análisis del Cuadro No. 11 se destaca:

- El incremento de las praderas artificiales, que refleja una sustitución de la ganadería de cultivos extensivos por lechería en los rubros y localizaciones que lo permitan.
- El descenso del área destinada a los cultivos extensivos, con las excepciones del arroz y la cebada.
- La merma del área destinada a cultivos hortícolas y a frutales caducifolios.
- El aumento del área con cítricos durante los veinte años analizados; asimismo, el uso predominante de la tierra en praderas naturales, sobre las que se desarrolla la ganadería extensiva para la producción de carne vacuna, carne ovina y lana.

3.3 Evolución y Caracterización de las Actividades Agropecuarias

Desde mediados de la década de 1960-1969, el desempeño de la producción agropecuaria se caracterizó por la lenta tasa de crecimiento de la producción. Si se toman los promedios quinquenales, la producción ha crecido en las últimas décadas a una tasa de sólo 0.9% anual, apenas superior al crecimiento de la población. De esta manera, en dos décadas la producción agropecuaria por habitante ha crecido solamente un 8 por ciento.

Otra característica del desarrollo agropecuario, es su inestabilidad, provocada por las fuertes alteraciones originadas en factores económicos y climáticos.

Hacia fines de la séptima década se produce una modificación tanto de la política macroeconómica como de la política agrícola, con un tono general de liberalización y apertura al exterior. Desde mediados de la década pasada, se acentúa el efecto que, las políticas proteccionistas de la CEE y EE.UU., provocan sobre los precios internacionales de los productos de clima templado, lo cual incide en la rentabilidad y las inversiones agrícolas del país. A su vez, los factores climáticos y, en particular, la sequía de 1988/1989 afectaron la estabilidad de la oferta agropecuaria (para mayor información ver Anexo No. II).

Un aspecto que se ha de destacar es que la producción del sector ha crecido a pesar de la reducción en los recursos empleados, especialmente de mano de obra; ello conduce a un incremento consistente en la productividad media del trabajo y la tierra (Cuadro No. 12).

CUADRO NO. 12
PRODUCCION, RECURSOS UTILIZADOS Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (1970-1990)

CONCEPTO	1970	1980	1990	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO %
PRODUCTO BRUTO AGROPECUARIO (INDICE PROMEDIO QUINQUENAL, %)	100	109	118	0.9
TIERRA UTILIZADA CON FINES AGROPECUARIOS (MILES ha)	16 518	16 024	15 681	-0.2
TRABAJADORES RURALES (MILES)	181	159	141	-1.2
PIB/HECTAREA (INDICE %)	100	112	125	1.1
PIB/TRABAJADOR (INDICE %)	100	124	152	2.1

FUENTE: ELABORADO CON BASE EN LOS CENSOS AGROPECUARIOS.

3.3.1 Producción de Granos

La producción de granos se ha localizado históricamente en el litoral del río Uruguay y en el Sur del país. Entre las décadas tercera y sexta, fue el principal factor dinámico del crecimiento sectorial. En la década de 1970-1979 se estanca la producción —reducción del área es compensada con los aumentos en la productividad— y a partir de década pasada retrocede abruptamente como respuesta a las adversas condiciones de los mercados y como consecuencia de los cambios en las políticas agrícolas que se instrumentan a partir de 1970.

Las políticas agrícolas se orientaban a la promoción de la agricultura con el fin de incrementar el valor agregado, el empleo y la dinamización de las zonas rurales. Se basaban en una serie de subsidios (combustible y créditos, facilidades arancelarias para la importación de maquinaria agrícola y exoneraciones impositivas, otros), articulados con una fuerte presencia del sector público (líneas de crédito con intereses bajos, precios sostenidos, intervención del Banco de la República en la compra de excedentes), creando condiciones favorables para la rápida expansión de la producción de granos, particularmente en predios de tamaño medio.

En un contexto de crisis fiscal y de implementación de políticas de corte liberal, se dismantelaron rápidamente dichos instrumentos de promoción de la agricultura extensiva, afectando a los pequeños y medianos productores.

En la última década, se observa un fuerte descenso del área dedicada a la producción de trigo, avena, maíz, sorgo, lino y girasol. Estos rubros, en las décadas de 1960-1969 y 1970-1979, se sembraban en un área que oscilaba entre 900 000 ha y un millón de hectáreas, pero a principios de la década de 1980-1989, se reduce bruscamente a un promedio de 400 000 hectáreas. Los cultivos sacarígenos (caña y remolacha azucarera) tienen una evolución similar, marcada por un crecimiento del área hasta la segunda mitad de la séptima década y luego ocurre un fuerte descenso.

Dos cultivos mantienen altas tasas de crecimiento en el período: el arroz y la cebada cervecera, ambos vinculados a agroindustrias dinámicas de exportación. Sin embargo este incremento no alcanza a compensar el descenso global que experimenta la agricultura en conjunto (Cuadro No.13).

CUADRO NO. 13
SUPERFICIE SEMBRADA CON LOS PRINCIPALES CULTIVOS (1960-1990)

PERIODO	CEREALES*	OLEAGINOSAS	SACARIGENOS	CEBADA	ARROZ	TOTAL
1960/1964	692	268	21	28	21	1 030
1965/1969	748	213	19	27	33	1 040
1970/1974	670	176	23	26	37	932
1975/1979	652	224	30	47	61	1 014
1980/1985	455	91	20	49	73	688
1986/1990	307	95	17	91	84	594
TASA DE CRECIMIENTO ENTRE 75/79 Y 86/90	-7.5	-7.5	-5.0	3.8	3.0	-5.0

(*) EXCLUYENDO LA CEBADA Y EL ARROZ.
FUENTE: MGAP-DIEA (URUGUAY)

Por otra parte, se da un aumento global de la productividad. Resulta difícil medir los impactos sobre la rentabilidad de los cambios señalados; sin embargo, a modo de síntesis, se pueden tomar los rendimientos en promedio en la agricultura para algunos de los principales productos, que se presentan en el Cuadro No. 14.

CUADRO NO. 14
RENDIMIENTOS POR HECTAREA PARA ALGUNOS CULTIVOS (1965-1990)

PERIODO	TRIGO (KG/HA)	CEBADA ARROZ (T/HA)	CEBADA DE CERVECERA (KG/HA)	CAÑA AZUCAR (T/HA)
1965/69	904	3.5	888	31.0
1970/74	1 039	3.9	868	40.7
1975/79	918	4.0	1 082	43.1
1980/84	1 468	5.0	1 552	50.7
1986/90	1 780	4.8	1 818	59.4
TASA DE CRECIMIENTO 1975/79 - 1986/90	6.2	1.6	4.8	3.0

FUENTE: MGAP - DIEA (URUGUAY)

En todos los casos, se incrementan los rendimientos tanto en los cultivos con áreas que se expanden, como en aquellos cuyas áreas se reducen. En condiciones de competencia, la mejora de la producción pasa por el cambio tecnológico y el incremento de la productividad.

Un aspecto que caracteriza las tendencias de la década 1980-1989, es el aumento del tamaño medio de las parcelas cultivadas y una fuerte reducción en el número de productores involucrados en la actividad. De acuerdo con el reprocesamiento que la Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias (DIEA) realiza de los censos agropecuarios, se generan las siguientes cifras que se observan en el Cuadro No. 15, válidas para los productores especializados en la producción de granos.

CUADRO NO. 15
EVOLUCION DEL NUMERO DE PREDIOS Y AREA CULTIVADA PARA AGRICULTORES FAMILIARES
MEDIANOS Y GRANDES EMPRESARIOS ESPECIALIZADOS EN CULTIVOS DE GRANOS

TIPOS DE AGRICULTORES	NUMERO DE PREDIOS		SUPERFICIE MEDIA DEL CULTIVO (HA)		SUPERFICIE TOTAL CULTIVADA (MILES DE HECTAREAS)	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986
AGRICULTORES FAMILIARES	1 195	671	29	35	33	(24)
MEDIANOS EMPRESARIOS	922	760	142	143	131	108
GRANDES EMPRESARIOS	291	422	243	251	71	106
TOTAL	2 408	1 853	98	128	235	238

FUENTE: MGAP - DIEA (URUGUAY)

Se observa que la superficie total cultivada se mantiene, pero, el número de predios se reduce en un 23% y la superficie media por predio se incrementa en un 31 por ciento. Contrasta además la fuerte reducción de los predios familiares (-44%) con un aumento del 45% entre los grandes empresarios. Se manifiestan entonces dos tendencias muy claras:

- * Pequeños predios y aun los medianos dedicados al cultivo de granos básicos, se reducen fuertemente.
- * Predios grandes se incrementan; la producción obtenida en predios grandes aumenta un 50 por ciento. Esto indica que hay un tamaño mínimo para adoptar tecnologías intensivas en capital.

Esta conclusión se vincula con los riesgos implícitos en el cambio tecnológico, que no corrieron los pequeños y, en segundo lugar, se relacionan con la eficiencia asociada a la escala de tamaño y a las condiciones que impone la mecanización y los equipos. El proceso de modernización y ajuste en la producción de granos fue excluyente y afectó a los pequeños productores, que masivamente abandonaron la agricultura extensiva, reduciendo su número a casi la mitad en seis años.

Un punto que se ha de destacar sobre el descenso de la producción en algunos cultivos y el aumento en otros, es la buena articulación existente en la cebada y arroz entre asistencia técnica, financiamiento y comercialización, actividades aseguradas por agroindustrias interesadas en la promoción de la producción. En el caso del trigo y oleaginosas, no existe ninguna entidad que promueva la producción y los servicios de apoyo.

3.3.2 Ganadería

La ganadería extensiva es la actividad económica más antigua en el país. Incluso en la actualidad continúa siendo la principal fuente de productos exportables. En 1991 las carnes representaron el 26% de la exportación, las lanas el 18% y los cueros el 8 por ciento. Sumando los derivados directos de la ganadería, alcanzan al 52% de las exportaciones. Además, las lanas y cueros dan lugar al desarrollo de marroquinería, fabricación de zapatos y prendas de vestir, hilados, tejidos, otros, bienes que han incrementado su participación en el comercio exterior del país.

La producción ganadera debe sus ventajas comparativas a los reducidos costos productivos y a que los dos principales no constituyen desembolsos monetarios (para la mayoría de los productores), y son: costo de oportunidad del capital inmovilizado en ganado y costo de oportunidad de la tierra, en el caso de propietarios.

La producción se desarrolla sobre praderas naturales, dependiendo del forraje producido por el campo natural. Este varía en calidad y volumen con la fertilidad y topografía de los suelos y la estación del año. Las prácticas de manejo tienden a hacer coincidir los requerimientos nutricionales, última etapa de la gestación o inicio de lactancia con la época de mayor crecimiento de los pastos. Las diferentes regiones se orientan a algún tipo de especialización, de manera que los suelos más fértiles se destinan al engorde de vacunos y los de baja fertilidad a la cría de vacunos y a la producción ovina.

Los sistemas extensivos de producción, ligados a la productividad del campo natural, explican la existencia de coeficientes de productividad modestos y variables entre años. Las procreaciones promedian el 65%; solamente el 30% de las hembras tienen servicio a los dos años, entrando las restantes al rodeo de cría a los tres años, y la edad promedio de faena de los novillos supera los tres años.

La raza vacuna predominante es la Hereford, sigulendo en orden de importancia A. Angus y Charolais. Entre los ovinos el Corriedale es el más difundido, le siguen el Merino y el Pollworth.

La ganadería ocupa más del 80% del territorio productivo (13 millones de hectáreas). Si se deducen alrededor de 1.5 millones de cabezas destinadas a la lechería, las existencias de la ganadería extensiva ascienden a ocho millones de vacunos y 25 millones de ovinos. La carga en promedio para el país es equivalente a 11.5 millones de Unidades Ganaderas Adultas (UGA), lo que representa el 0.9 UGA/ha, con variaciones entre años.

En suelos de mejor calidad, adquiere cierta importancia la instalación de praderas artificiales que se mantienen como reservas de forrajes destinadas a los animales más vulnerables y de mayor valor. Sin embargo, son muy pocos (solamente el 17%) los establecimientos ganaderos que

realizan mejoras forrajeras para aumentar la productividad, los que las hacen las siembran asociados y en rotación con cultivos de invierno. Los precios reducidos de la carne y la lana en relación con el costo de la maquinaria, combustible, fertilizantes y semillas, determinan que la técnica de mejoramiento de pastos no es una alternativa segura y rentable.

El resultado es una baja productividad media. En el último quinquenio, el promedio de ingresos brutos fue equivalente a U\$S39/ha por año. Los pequeños productores que emplean su propia fuerza de trabajo y están exonerados de impuestos, tienen un ingreso neto que oscila alrededor de U\$S30/ha por año.

De esta forma, los predios ganaderos de 100 ha no proporcionan por sí solos un ingreso suficiente para ubicar a la familia por encima de la línea de pobreza. Estas conclusiones obviamente están ponderadas por la productividad de los suelos, por los rubros complementarios que realice cada productor y por la obtención de ingresos extraprediales como asalariado eventual o pequeño empresario de algún miembro de la familia.

El pequeño ganadero no se encuentra en un proceso de desaparición tan acentuado como el de los productores de granos, pero tampoco crecen como en la lechería. La subsistencia de más de 12 000 productores en 1986, expresa su permanencia en el sector rural (Cuadro No. 16).

CUADRO NO. 16
EVOLUCION RECIENTE DE LOS PREDIOS GANADEROS
(NUMERO DE PREDIOS POR ESTRATO)

TIPOS DE PREDIOS	1980	1986	VARIACION (%)
FAMILIARES	13 053	12 073	- 7.5
TRANSICIONALES	4 361	4 481	+ 2.8
EMPRESARIOS	4 154	4 705	+ 13.3
TOTAL	21 568	21 259	- 1.4

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE NGAP-DIEA. TECNOLOGIA Y PRODUCCION EN EL AGRO URUGUAYO, CENSO 1986. URUGUAY, 1991.

La ganadería continúa siendo la actividad más importante del sector, por la utilización de recursos y su contribución al producto y las exportaciones, sin embargo no presenta una dinámica tecnológica ni estructural significativa.

Los pequeños ganaderos parecen bastante estables, en general están desorganizados, con una baja participación en cooperativas u organizaciones de otro tipo. No existen experiencias de proyectos llevados adelante con pequeños ganaderos, las más interesantes han consistido en la reconversión de ganaderos a la lechería. Esta alternativa es factible donde existe una planta de recibo, una infraestructura mínima y una densidad de predios lecheros que justifiquen el costo del transporte de la leche.

3.3.3 Lechería

La producción de leche adquiere cierta importancia desde las primeras décadas del siglo, su destino era abastecer el mercado urbano donde los ingresos y la población crecen rápidamente. Dados los hábitos de la población, el consumo por habitante es elevado, los bajos costos de producción y el crecimiento del ingreso permiten que se hayan alcanzado niveles de consumo que se ubican entre los más altos del mundo, comparables a los de los países del Norte de Europa.

En el período de 1930-1939, debido a razones sanitarias y a la conveniencia de ordenar y controlar la producción, elaboración y distribución de leche, se hizo obligatoria la pasteurización. Y se concedió por un período de treinta años el monopolio del abasto de leche fluida a la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), que hoy recibe el 80% de la leche destinada a plantas industriales y casi el 60% de la producción nacional.

CONAPROLE tiene una importancia crucial en la definición de la estructura productiva de la lechería, que se fue consolidando durante casi sesenta años. En este sentido son importantes las funciones que cumple la cooperativa al asegurar la compra, recolección y procesamiento de la leche, y al brindar servicios técnicos, sanitarios, crediticios y de bienestar social al productor y su familia. Esta modalidad de organización dio un sello a la industria láctea en el país, de manera que en la actualidad, cuando ya ha caducado el monopolio y existen numerosas empresas lecheras, todas se organizan sobre bases similares.

La leche constituyó en los últimos quince años uno de los rubros de mayor dinamismo. En este período se ha duplicado la producción de leche recibida por las industrias procesadoras. En la medida que este proceso se da sobre un patrón de consumo interno relativamente inelástico, prácticamente todos los aumentos de producción se derivan al mercado externo. Mientras en 1974 se exportaban productos lácteos equivalentes a 10 millones de litros de leche, en 1990 las exportaciones ascendieron al equivalente de unos 400 millones de litros, esto es un 40% de la producción total.

Este proceso expansivo tuvo lugar durante la escalada de subsidios a la producción y las exportaciones en los países de Europa y América del Norte, cuando a la vez se fueron acumulando enormes reservas de leche en polvo y mantequilla y los precios internacionales descendieron permanentemente.

Analizando las cifras de DIEA sobre la evolución de los principales parámetros en la producción de leche en 1980 y 1986, se pueden extraer algunas conclusiones interesantes que presentan a continuación:

- El número de predios lecheros aumenta un 21 por ciento.
- El número total de predios agropecuarios en el país se reduce un 16 por ciento.
- El número de predios lecheros familiares aumenta 20 por ciento.
- La producción de leche por hectárea aumenta un 20%, pero en los predios familiares aumenta un 24%, pasando de 30 a 38 mil litros por año en promedio.
- La superficie en promedio por predio lechero no se modifica ni tampoco la de los predios lecheros familiares.
- La superficie cultivada con praderas artificiales aumenta a un 50% para todos los predios lecheros, pero se eleva al 59% para los familiares.

La lechería ofrece un profundo contraste con la ganadería tradicional, en la medida que en ella tiene lugar un fuerte proceso de cambio tecnológico y modernización. Este proceso de reconversión e inversiones **no discrimina en contra de los pequeños productores**. Por el contrario, el ingreso de nuevos productores es más acelerado entre los pequeños y, asimismo, el incremento de su productividad es levemente superior en relación a los de mayor tamaño. Se trata de un proceso que reconvierte la utilización de recursos humanos y naturales, se basa en fuertes inversiones y

cambios tecnológicos que incorporan a los pequeños productores, y promueve su crecimiento a los mercados externos aun con los precios internacionales en descenso.

Un aspecto estatutario importante de CONAPROLE es que: "tiene la obligación de recibir toda la leche que se le remita desde cualquier punto del país", lo cual asegura a los productores una colocación y cobro seguros del producto, ya que no han existido crisis financieras que afectasen los pagos por el producto. Estas seguridades constituyen una primera explicación de la expansión de la lechería, en particular cuando se la compara con la incertidumbre comercial por la que suelen atravesar los productores de otros rubros. Estas condiciones recogidas en la legislación imponen severas condiciones sobre la gestión de la empresa, ya que deben asegurar la capacidad de recibo, de industrialización y de venta en el mercado local o de exportación.

En síntesis, la reconversión a la lechería ha sido una alternativa muy adecuada para los pequeños productores, pero es importante señalar las barreras que afectan a los pequeños agricultores que se reconvierten a la lechería, quienes tienen dificultades para incorporar un "paquete tecnológico" que requiera cierta escala de superficie. En los pequeños ganaderos, sin estas restricciones, las barreras de tipo cultural, falta de infraestructura y de recursos financieros han impedido una reconversión más activa.

3.3.4 Producción de Granja

En el Uruguay se conoce la denominación genérica de granja a la combinación de cultivos intensivos (frutales y hortalizas) y animales menores (aves, cerdos). Las principales actividades son los cultivos de frutales de hoja caduca y hortalizas. En general los predios están bastante especializados en la producción de unos pocos productos, encontrándose áreas geográficas de especialización en determinados rubros.

Este grupo de productos tuvo un gran impulso en las primeras décadas del presente siglo con la inmigración europea, el aumento de la población urbana y la diversificación del consumo. Los inmigrantes reproducían las formas de cultivo, la preparación de productos y el consumo de acuerdo con sus costumbres en sus lugares de origen. Esto significó una enorme diversidad de demandas que influyó en la diversificación de la producción granjera.

Entre la cuarta y séptima década tiene lugar otra fase de crecimiento urbano y de los ingresos, que da un nuevo impulso a la producción y al consumo de productos granjeros. Sin embargo, el enfoque de la producción granjera estuvo orientado exclusivamente a la satisfacción de las necesidades de un mercado interno estrecho, debido al tamaño del país y al escaso crecimiento de la población. Para ello contó con medidas de protección contra las importaciones; la cantidad, calidad y precio, habitualmente inhibieron las exportaciones. La producción sólo se vendía en el mercado interno y éste crecía muy poco por tener un nivel de abastecimiento satisfactorio. El resultado fue la tendencia al estancamiento de la producción.

La granja está conformada por el conjunto de los rubros más intensivos que se producen en el país. Desde este punto de vista, tiene una alta capacidad para competir por los suelos más convenientes por su ubicación y calidad. Desde el siglo pasado, el área de dispersión se sitúa en los alrededores de la ciudad de Montevideo, en el departamento de Canelones y de Montevideo; allí se conforman zonas vitivinícolas, zonas de frutales de hoja caduca, zonas hortícolas intensivas y extensivas.

En el interior del país se crean zonas de chacras alrededor de la mayoría de las capitales, particularmente en el litoral oeste y en el departamento de Colonia. En Canelones y Montevideo se con-

centra el 82% de la superficie de frutales de hoja caduca y viñedos y el 60% de las huertas se ubican entre Canelones, San José y Montevideo.

En conjunto, el sector hortifrutícola genera alrededor del 30% del valor bruto en la agricultura y tiene una significativa participación en la demanda de trabajadores, ya que ocupa en promedio a 13 trabajadores por cada 100 hectáreas de producción.

En lo que se refiere a la generación de divisas, el sector tiene escasa importancia ya que tradicionalmente su destino fue el mercado interno, con excepción de la citricultura. Sin perjuicio de ello, anualmente se producen exportaciones de cierta magnitud de frutas, entre las cuales se destaca la pera y, secundariamente, el membrillo, ciruela y durazno. En el ámbito hortícola las únicas experiencias de cierta consideración corresponden a las exportaciones de ajo y cebolla.

La superficie cultivada con productos hortícolas no ha mostrado tendencias muy definidas, oscilando desde fines de la cuarta década, entre 50 000 ha y 60 000 hectáreas. Sin embargo han existido fluctuaciones más o menos fuertes, ocasionadas por motivos climáticos o comerciales. Aunque no hay estadísticas precisas de volumen, el consumo no ha crecido desde los primeros años de la década de 1970-1979, que es del orden de 87 kg de hortalizas por habitante al año.

Los predios hortícolas son, en general, pequeños y en su mayoría familiares. El 80% de los predios hortícolas tienen una extensión menor de 20 ha y el 51.3% menos de 10 hectáreas. Se pueden distinguir predios donde el autoconsumo tiene una alta ponderación y tecnología tradicional y otros caracterizados por su dependencia total del mercado con tecnología moderna y actualizada.

En el Cuadro No. 17 se observa la evolución de la superficie destinada a cultivos hortícolas, en el período 1980-1990, que presenta un decrecimiento del 30 por ciento. En el Cuadro No. 18, se presenta el número de predios y superficie de predios hortícolas de acuerdo con el tipo de explotación realizada.

CUADRO NO. 17
EVOLUCION DE LA SUPERFICIE DESTINADA
A CULTIVOS HORTICOLAS ENTRE 1980 Y 1990

ANOS	SUPERFICIE (HAS)	EVOLUCION (INDICE)
1980	57 804	100.00
1986	44 468	77.00
1990	40 306	70.00

FUENTE: JUNAGRA, (URUGUAY)

CUADRO NO. 18
NUMERO DE PREDIOS Y SUPERFICIE HORTICOLA CON PREDIOS ESPECIALIZADOS

TIPOS DE PREDIOS	NUMERO DE PREDIOS	PROMEDIO DE SUPERFICIE DE HUERTA (HAS)	SUPERFICIE TOTAL DEL PREDIO (HAS)
FAMILIARES SIN TRACTOR	3 070	1.4	19
FAMILIARES CON TRACTOR	919	2.0	61
TRANSICIONALES	2 593	2.6	48
EMPRESARIALES	876	5.5	91
TOTAL	7 458	2.4	43

FUENTE: PREPARADO CON DATOS DE MGAP - DIEA (URUGUAY)

Dentro las explotaciones de granja se pueden distinguir:

- a) **Unidades de subsistencia.** Las unidades de subsistencia se concentran en Canelones, pero se encuentran en los ejidos de las principales ciudades. Los rubros principales son: boniato, frijol, papa, zapallo, maíz y animales. Se encuentran alejados del mercado y venden excedentes.

Se ubican sobre suelos desgastados como en el Noreste de Canelones. No tienen riego, predomina la tracción animal, no utilizan variedades mejoradas ni agroquímicos, tienen bajos rendimientos y baja calidad de producto. Presentan una dependencia creciente de ingresos fuera de la finca.

En este grupo se produce el mayor porcentaje de merma en el número de productores, ya sea por reconversión o abandono de la actividad.

- b) **Unidades familiares comerciales.** Se suelen ubicar en zonas más próximas al mercado o en localizaciones aptas para el desarrollo de primicias (Salto, Bella Unión), sobre suelos y microclimas favorables, emplean una tecnología que permite alta productividad, buscan producir productos de buena calidad con una clasificación más exigente, utilizan variedades mejoradas y productos nuevos, y adecúan las prácticas productivas a las señales del mercado. Generalmente tienen maquinaria de laboreo, riego y equipos de poscosecha.

Combinan numerosos rubros de manera de tener producción e ingresos en todas las épocas del año. Este tipo de productor es más inquieto y receptivo y deberá realizar ajustes de cierta intensidad en sus sistemas de producción y comercialización frente a la concreción del MERCOSUR.

- c) **Unidades empresariales.** Su número es reducido conformado por grandes unidades de producción familiar donde pierde relevancia el trabajo comercial. Suelen ser especializados, con un preciso manejo de la tecnología, el financiamiento y la comercialización. Este tipo de empresas ha aumentado su participación en la producción de papa y frutales.

En los últimos años se han puesto en marcha algunos proyectos de plantaciones de gran escala, orientados a obtener una producción exportable con rubros que se desarrollan ventajosamente en las condiciones del país: espárrago, melón, frutilla, espinaca, brócoli, coliflor, otros. Estas experiencias están articuladas con inversiones agroindustriales.

En lo que se refiere al tipo de cultivo, el de mayor importancia es la papa a la que se dedican unas 17 800 ha anuales; el boniato ocupa casi 8000 ha, el maíz dulce con 3800 ha, la zanahoria con 3330 ha, el zapallo ocupa 3300 ha y la cebolla seca con 1850 hectáreas. Todos los demás rubros se encuentran por debajo de las 1500 hectáreas.

Una encuesta realizada en 1989 por la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA), identificó 2075 predios con actividad principal de fruticultura de hoja caduca. El Censo de 1986, de acuerdo con la metodología de DIEA, había arrojado una cifra de 3022 fruticultores. Las principales especies, según el volumen de producción, son: manzana (30.2 millones de toneladas); durazno (19.8 t); pera (15.5 t); uva de mesa (13.2 t) y otras incluyendo ciruela y membrillo (9.5 t).

La manzana tiende a ser producido en los predios grandes y medianos. El 71% del área está en manos de productores con más de 10 hectáreas. Por el contrario, la producción de durazno, ciruela y pera que se realiza en parcelas con más de 10 ha, no supera el 40 por ciento. Otro aspecto relacionado con el tamaño, es que en los montes con menos de dos hectáreas, que representan el 36% de los mismos, apenas vive el 29% de los propietarios o familiares. Esto estaría demostrando una alta incidencia de granjas de descanso o de complementación de ingresos.

La renovación de montes frutales ha sido muy intensa y aún continúa. De acuerdo a la encuesta JUNAGRA, realizada en 1989, el 67% de las plantaciones tienen menos de 10 años y en ellas el durazno, ciruela y manzana son las que han tenido mayor índice de renovación.

No existen cifras al día que expresen la dinámica del sector frutihortícola, sin embargo los especialistas coinciden en señalar un conjunto de procesos que se sintetizan como sigue:

- Una clara tendencia al mejoramiento de la tecnología, la productividad, el empaque, la presentación y la calidad de los productos.
- Una aparente reducción de áreas totales de cultivo, pero que aumentan significativamente los rendimientos.
- Una reducción relativa de los rubros más tradicionales y de autoconsumo (boniato, zapallo y frijol) y un crecimiento en la producción de zanahoria, tomate, cebolla, sandía, melón, frutilla y otros de consumo más sofisticado como espárragos, brócoli, entre otros.
- Muchos predios de horticultura extensiva, distantes del mercado y atrasados tecnológicamente, se han volcado a la lechería y otros han dejado la producción.
- Una modernización que abarca todos los predios, marcada por el cambio en la tecnología y en los rubros principales. La tecnología, el riego, las nuevas variedades, la fertilización, la mejor administración de plaguicidas y el uso de invernáculos, son los rasgos más característicos.

En consecuencia, los procesos de modernización frutihortícola podrán inducir a los predios familiares a profundizar los cambios, para ello se requerirán políticas y medidas de apoyo adecuadas. Para mayores detalles ver Anexo No. II.

3.4 Pequeños Productores: Sistemas de Producción y Potencialidades

3.4.1 Evolución Histórica

El sector de la pequeña producción agropecuaria tiene su origen histórico en los contingentes de inmigrantes europeos, que desde fines del Siglo XIX se ubicaron en tierras adecuadas para la agricultura intensiva en las regiones del litoral y del Sur del país. Estos productores, dada la tecnología de entonces, se instalaron en fincas de pequeña dimensión (i.e. menores a 50 ha), que eran adecuadas para la explotación con la fuerza de trabajo familiar. El crecimiento del mercado interno aumentó la demanda de granos, frutas, hortalizas y otros productos de granja que estos productores satisficieron en condiciones de rentabilidad aceptables. Posteriormente, la introducción de mejoras tecnológicas en la agricultura extensiva, permitió que este sector incursionara con éxito en la producción de granos y oleaginosas. Este fenómeno se extendió desde 1930 hasta mediados

de la década de 1960-1969. Correlativamente, las cifras censales muestran que, hasta entonces, el número de fincas pequeñas dedicadas a la agricultura extensiva aumentó sostenidamente.

Los últimos veinte años presentan un cuadro totalmente diferente: se constata la desaparición de casi una cuarta parte de estas explotaciones y el empobrecimiento de gran parte de las que todavía permanecen. La exposición de la economía agraria uruguaya a los vaivenes del mercado internacional, ha generado una vulnerabilidad extrema de todos los productores nacionales ante abruptos cambios en las condiciones del mercado mundial. No solamente los agricultores cerealeros, sino también los ganaderos sufrieron y sufren los efectos negativos producidos por la caída de los precios de sus productos.

Por otra parte, el desmantelamiento de la política de promoción y apoyo a los cultivos agrícolas, afectó particularmente al pequeño productor. La eliminación de los subsidios a ciertos insumos básicos, los cambios de la política crediticia del Banco de la República, la eliminación de los precios de sostén, articulados con la caída de precios internacionales, crearon condiciones para que muchos pequeños productores, especialmente cerealeros, cayeran en la insolvencia.

Por último, la estrechez de la demanda interna y el escaso dinamismo crearon barreras difíciles de superar para el pequeño productor.

Las cifras globales de los censos agropecuarios permiten advertir una importante disminución en los últimos años en el número de explotaciones. En la última década, la desaparición de las pequeñas propiedades se aceleró y alcanzó un ritmo del -3.1% anual. Los predios con menos de 100 ha en dos décadas se redujeron en un 40 por ciento.

En 1990, se verifica la existencia de 13 600 explotaciones menos respecto de 1980 y la superficie en promedio de los predios aumentó un 22 por ciento.

El comportamiento de estos cambios es desigual en los diferentes departamentos del país y según el estrato de tamaño de las explotaciones. Sólo en dos departamentos (Artigas y Salto) creció el número de predios, mientras que en los 17 restantes se verificó, en mayor o menor grado, un descenso.

Evidentemente, las variaciones obedecen a diferentes causas y no influyen de manera similar en toda la estructura agraria del país, pero ciertamente, es el estrato de menor tamaño el que estuvo más sometido al empobrecimiento y el abandono de la producción.

3.4.2 Identificación y Peso Relativo de Pequeños Productores Agrarios

Los supuestos de homogeneidad en las funciones de producción de los diferentes subsistemas productivos agropecuarios, genera una serie de problemas cuando se trata de identificar con rigor al sector de la pequeña producción agropecuaria. Los criterios usuales de tamaño de las fincas no son suficientes para este cometido. Las diferencias en suelos, rubros de producción, localización, grado de articulación a subsistemas agroindustriales, otros, generan un mosaico de situaciones productivas que deben ser analizadas en profundidad para tipificar adecuadamente al sector de pequeños productores agropecuarios.

En particular, la variable "tamaño de finca" carece en Uruguay del significado unívoco que es común en otros contextos. El criterio básico para determinar el carácter de pequeño productor es el uso predominante de mano de obra familiar.

Para definir el tamaño máximo de una explotación pequeña (tamaño de corte), se consideró el rubro principal de acuerdo con la división en tipos de explotación que utiliza la DIEA.

Es importante señalar que al hablar de tamaño de los predios, particularmente en las producciones intensivas, se hace referencia al tamaño total del establecimiento y no al área realmente cultivada, que en el caso hortícola es mucho menor. El resto de la superficie del predio se destina a la producción ganadera para autoconsumo y ahorro estratégico (animales menores, vacas lecheras, ovinos y "sulinos").

Además cabe destacar que no se está considerado una importante cantidad de "minifundios" (menores de una hectárea) que ascienden a unas 12 000 unidades y representan el 25% de los hogares rurales, porque se consideran básicamente residenciales.

La clasificación de las explotaciones está construida por ponderación de las superficies destinadas a los diferentes usos, de acuerdo con la contribución que hace cada hectárea destinada a cada rubro al valor bruto de producción total. Por rubro predominante las categorías son: ganaderas, lecheras, agrícolas, hortícolas, fruti-vitícolas, agro-ganaderas, horti-fruti-vitícolas y otras. En el Cuadro No. 19 se presenta el número de pequeños productores y la superficie que ocupan de acuerdo al tipo de explotación.

CUADRO NO. 19
PEQUEÑOS PRODUCTORES: NUMERO E IMPORTANCIA RELATIVA

TIPO DE EXPLOTACION	NUMERO	PORCENTAJE 1/	HECTAREAS	PORCENTAJE 2/	CORTE (HAS)
GANADERAS	21 926	62.3	1 113 655	7.9	200/100 3/
LECHERAS	2 078	41.8	53 954	10.3	50
AGRICOLAS	3 607	56.3	64 975	8.2	50
HORTICOLAS	5 574	51.3	28 921	15.4	10
FRUTIVITICOLAS	5 537	69.9	19 914	15.0	10
AGRICOLA-GANADERAS	1 032	71.2	36 050	15.0	200/100 3/
HORTI-FRUTI-VITICOLAS	58	34.7	412	12.9	10
OTRAS	548	39.3	7 948	12.9	20
TOTAL	40.360	59.0	1 325 829	8.3	

NOTAS:1/PORCENTAJE DEL TOTAL DE UNIDADES DE PRODUCCION EN EL PAIS POR ESPECIALIZACION PRODUCTIVA

2/PORCENTAJE DEL TOTAL DEL AREA EN ESTABLECIMIENTOS EN EL PAIS POR RUBRO PRODUCTIVO

3/PORCENTAJE MENOR A 200 HA. EN EL CENTRO, NORTE Y ESTE DEL PAIS Y MENOR A 100 HAS.

EN EL SUR Y LITORAL

FUENTE: CENSO AGROPECUARIO 1980, UCA/CLAEH

Si bien al interior del sector agropecuario se puede señalar una considerable heterogeneidad socioeconómica, con intereses y necesidades diferenciadas; el núcleo de los pequeños productores comparte demandas con otros productores agropecuarios en diferentes aspectos tecnológicos, financieros y sociales, que hoy continúan en cierta forma desatendidos y cobran una importancia primordial al considerar la nueva inserción internacional del país.

De acuerdo al criterio señalado, los pequeños productores abarcarían el 59% del total de los establecimientos del país. De los 40 360 predios que ocupan, dicho sector estaría integrado por un 54% de predios ganaderos (21 926 predios); 5%, lecheros (2078 predios); mientras que los hortícolas y fruti-vitícolas constituyen un 28% (11 111 predios), (Cuadro No. 19).

Por otra parte, este elevado número de pequeñas explotaciones ocupan una superficie muy escasa: menos del 10% de la superficie total del país. Para mayores detalles ver Anexos No. II y No. IX.

3.4.3 Potencialidades de los Pequeños Productores Agropecuarios

Son variadas las situaciones y los sistemas de producción en los que se encuentran los pequeños productores. Sin embargo, parecen ser más reducidas las alternativas de reconversión factibles desde un punto de vista técnico, comercial, financiero e institucional.

Se identifican claramente tres alternativas para la reconversión de los pequeños productores pobres, en las cuales se ha acumulado experiencia y es patente su factibilidad, replicabilidad y posibilidad de un crecimiento autosostenido.

Estas son: lechería y producción intensiva de ovinos y granja —en particular la horticultura con tecnología mejorada, bajos costos, alta calidad y presentación del producto con destino exportable.

Estas actividades suponen la adopción de la tecnología disponible, pero plantea exigencias en la gestión de los productores y una articulación con los procesos de poscosecha y comerciales, que deben tener una precisa armonización para asegurar el resultado del complejo.

Frente a las perspectivas de Integración subregional en el marco del MERCOSUR, la búsqueda de ventajas comparativas para Uruguay conduce inevitablemente a revalorar el rol de la pequeña producción agropecuaria. En efecto, las ventajas comparativas que ofrece el país no pueden ser identificadas (i.e. frente a Argentina o Brasil) ni por mejores condiciones agroecológicas, ni por mayor disponibilidad de mano de obra, ni por sustanciales diferencias en la dotación de capital productivo por unidad de superficie, pues en cada uno de estos aspectos, los otros países presentan condiciones similares o superiores.

Lo anterior no implica que las dotaciones de recursos señalados sean inferiores, en promedio, a las existentes en los países vecinos. Es una base sólida para valorizar los siguientes aspectos diferenciales, en el marco de los pequeños productores.

- a. Alta calificación y educación media de la población rural uruguaya y consiguiente capacidad de sus pequeños productores para reconvertirse a otros rubros y adoptar innovaciones tecnológicas con rapidez y eficiencia.
- b. Eficiencia relativa de la red de servicios rurales, de infraestructura de transportes, ver **Mapa No.5** de almacenamiento y de comunicaciones en comparación con las de los países vecinos.
- c. Tradición histórica de la organización de los productores agropecuarios en cooperativas y sociedades de fomento rural.

Estas organizaciones han tenido muchos altibajos, con períodos críticos, pero se nota su presencia en muchas ciudades y pueblos del interior del país. Han sido capaces de organizar servicios externos de apoyo a la producción, canales de comercialización interna y externa e instalaciones de procesamiento agroindustrial.

Estos factores señalan que es factible avanzar hacia la producción de bienes agropecuarios con mayor complejidad técnica, con elevada diferenciación y calidad en su tipificación y con insumos de mano de obra de mayor calificación. En otras palabras, aquellas condiciones que caracterizan a la pequeña producción agropecuaria moderna, para un país pequeño como Uruguay, le permitirían acceder a nichos de mercados rentables.

3.4.5 Instituciones y Servicios de Apoyo a la Producción

Las características del desarrollo económico y social de Uruguay, generaron un nutrido espectro de instituciones estatales, mixtas y privadas relacionadas en forma directa o indirecta con el apoyo y servicios a la producción agropecuaria. En esta sección se analizarán las instituciones del Gobierno Central y de los municipios, como organismos orientadores del desarrollo agropecuario. Luego se describirán las diferentes instituciones existentes, ordenándolas según sus funciones principales: investigación agrícola, asistencia técnica, crédito, comercialización y servicios agroindustriales.

a. Instituciones Públicas del Sector Agropecuario:

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

El sector público agropecuario se basa en el MGAP, que brinda un importante número de servicios, además de actuar como vínculo de algunas instituciones autónomas del Estado y no estatales con el resto de la estructura gubernamental.

El MGAP es una de las once secretarías estatales, que junto a la Presidencia de la República componen el Poder Ejecutivo. También forman parte la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) dependientes de la Presidencia. Su cometido principal es el de aplicar la política de desarrollo agropecuario, incluyendo todas las acciones de fomento, regulación y control pertinentes.

La estructura del MGAP, al igual que la de los demás ministerios, está presidida por el Ministro de Estado secundado por un Subsecretario, por debajo de quienes existe una Dirección General de Secretaría de Estado. De ella dependen los responsables de las diferentes direcciones generales y servicios. Actualmente existen dieciocho direcciones generales, a las que se agregan las direcciones Administrativa y de Administración Financiera y el Instituto Nacional de Pesca, además de las siguientes direcciones operativas y comisiones honorarias:

- Comisión Honoraria del Plan Agropecuario
- Comisión Honoraria del Plan Citrícola
- Dirección de Fomento Cooperativo

Recientes reformas introducidas en la organización de los servicios del MGAP, han dado como resultado cambios institucionales de importancia. En particular, la aplicación de la figura institucional de **entidades públicas no estatales** ha provocado la descentralización de varias funciones que antes desempeñaba el MGAP.

La Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA), que se constituyó en 1990, está integrada por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo y cuatro representantes de los productores. Estos últimos deberán ser designados en el futuro en forma directa por un sistema electoral, pero por el momento la elección la hacen cuatro asociaciones gremiales de productores: CAF, Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Productores Agrícolas de Canelones (APAC), que agrupa a productores principalmente del Este de ese Departamento, que es la zona de mayor

concentración granjera y sede de la Junta, y la Confederación Granjera, que agrupa productores granjeros preferentemente de otras zonas.

La Junta absorbió al preexistente Plan Granjero, así como a la Unidad de Promoción del Noreste de Canelones (encargada de apoyar a los productores de esa zona, anteriormente dedicada al cultivo de remolacha azucarera). Sus funciones principales son el asesoramiento al Gobierno en programas y políticas subsectoriales.

Actualmente se están realizando las primeras acciones destinadas a organizar un sistema al nivel de una Dirección del MGAP, de orientación, coordinación y apoyo a los servicios de fomento agropecuario de las intendencias municipales del interior del país. Este servicio denominado DIPRODEL (Dirección de Promoción del Desarrollo Local), seguramente recogerá la experiencia de sesenta y cinco años de la anterior Dirección de Agronomías Regionales (actualmente Dirección de Extensión) y de algunos municipios que han organizado servicios de fomento agrario.

Entre los organismos autónomos del Gobierno Central cabe señalar al Instituto Nacional de Colonización (INC): una institución pública organizada como ente autónomo del Estado, gobernado por un Directorio de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, previa venia del Senado. Uno de los miembros es elegido por el Poder Ejecutivo de una lista elevada al efecto por la Asociación de Colonos y otro es propuesto por la Universidad de la República.

Su función principal está relacionada con la ejecución de eventuales políticas de reasignación de tierras, desde el momento que el territorio uruguayo no presenta áreas desocupadas susceptibles de primera colonización. A pesar de la amplitud de los cometidos, en la ley de creación del INC y en sus posteriores reglamentaciones, no se definen metas en cuanto a la superficie que se ha de colonizar, quedando al criterio e iniciativa del directorio en el marco de los recursos económicos asignados en el presupuesto general del Estado.

La práctica del INC consiste en la adquisición y parcelización de tierras y su entrega a colonos según diversas modalidades, actuando en este sentido como una institución financiera. La superficie colonizada asciende a 494 000 ha, de las cuales la mitad fue cedida en régimen de arrendamiento. Se consolidaron 195 colonias distribuidas en el país, donde se encuentran asentados 4689 colonos. El número de parcelas alcanza a 4848 unidades, lo cual implica un promedio de 100 ha por predio.

Además de sus funciones relativas a la reasignación de tierras, el INC realiza tareas de asistencia técnica a través de tres de sus direcciones: Asistencia y Proyectos, Regionales y Colonias, y Técnica; y de 13 oficinas regionales de operación en el interior del país. El INC cuenta con 270 funcionarios, 100 de los cuales están en el interior del país, y 80 son técnicos. Sin embargo, la situación actual de estos servicios es evaluada como insuficiente por los técnicos relacionados al sector, debido tanto a problemas de dotación de recursos como a deficiencias en la organización de los servicios en relación con sus cometidos.

b. Otros Organismos del Gobierno Central

Además del MGAP, existen competencias de otros ministerios que se vinculan con el ámbito agropecuario y rural. Entre ellas se encuentran las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas en lo referido al sistema tributario y a la promoción del comercio exterior (conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores); las del Ministerio de Transporte y Obras Públicas respecto de la infraestructura vial y portuaria; las del Ministerio de Industria y Energía en lo referente al desarrollo y control de agroindustrias; las del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la regulación de las condiciones de trabajo y a las políticas sociales; y, finalmente, varias de las

competencias han sido atribuidas al recientemente creado Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En particular, cabe señalar la actividad desarrollada por el MEVIR, que cuenta con el apoyo financiero del presupuesto del Estado basado en la aprobación específica de ciertos impuestos. Su objetivo es la construcción de viviendas rurales por el sistema de autoayuda. Recientemente esta institución ha puesto en ejecución programas de "pos-obra", destinados a crear mediante la organización de los beneficiarios de las viviendas, actividades generadoras de empleo e ingresos en el medio rural (lecherías, cooperativas de servicios para la producción agropecuaria, otros). Actualmente, ya se han construido 4000 viviendas en 85 localidades. Para más información sobre el tema ver Anexo No. IV.

c. Servicios Departamentales o Municipales

En los últimos años ha tenido lugar la creación de servicios de desarrollo rural en la órbita de los gobiernos departamentales, en más de la mitad de los municipios del país.

Sus antecedentes son las direcciones de fomento de la producción que fueron creadas en la órbita municipal, a partir de las competencias constitucionales atribuidas a los gobiernos departamentales, y, si bien las primeras experiencias datan de cuatro décadas atrás, sólo recientemente han cobrado importancia.

Actualmente, los objetivos de estos servicios municipales, aunque varían de un departamento a otro, se orientan al desarrollo de sectores rurales deprimidos de cada departamento, mediante la atención preferente a los pequeños y medianos productores, caracterizados por sistemas familiares de producción agrícola y que, por lo general, disponen de suelos pobres, escaso capital y alta disponibilidad de mano de obra.

Aunque los métodos también varían entre municipios, en general los servicios no se limitan al apoyo técnico productivo, sino que involucran aspectos relacionados con la organización económica de los productores y la consecución de objetivos de mejoramiento social. Estas unidades están organizadas generalmente en un equipo técnico que comprende agrónomos, veterinarios y asistentes sociales, dependiente directamente del Intendente Municipal. Sin embargo, la acción de estos servicios se ha visto limitada por la escasa disponibilidad de recursos de los municipios en relación con las necesidades que deben atender.

d. Investigación Agropecuaria

Durante un largo período la investigación agropecuaria estuvo bajo la égida del MGAP, el cual, en convenio con la Universidad de la República, estableció un sistema de estaciones experimentales, formó y capacitó equipos de investigadores. El actual Gobierno ha cambiado esta situación con la creación de un nuevo ente.

La creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), organizado como persona pública no estatal con representantes del Poder Ejecutivo y de los sectores privados involucrados en la actividad, absorbió las funciones operativas de la Dirección de Investigación Agropecuaria y del Centro de Investigaciones Veterinarias.

El INIA, entonces, reúne en su seno a los ya existentes: Centro de Investigaciones Agrícolas Alberto Boerger (CIAAB) y el Centro de Investigaciones Veterinarias M. C. Rubino. El INIA cuenta con cinco estaciones experimentales especializadas en las zonas agrícola-ganadera, granjera y arrocera, ubicadas en las áreas de mayor producción de cada uno de esos rubros. Entre ellas merece

especial mención la Estación de Las Brujas (Canelones), dedicada a la producción granjera, por su importancia como generadora de tecnología para pequeños productores. En estas cinco direcciones regionales el INIA tiene 461 funcionarios, de los cuales 141 son profesionales universitarios y 59 constituyen el personal especializado. Actualmente el INIA concentra casi totalmente las funciones de investigación agropecuaria en el país.

e. Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria

El país cuenta con un alto número de servicios de asistencia técnica agrícola de diverso carácter. Estos servicios operan tanto en la esfera pública como en la privada. Los servicios públicos corresponden a la Universidad y a la estructura del Estado. Los de la actividad privada pueden ser clasificados en servicios institucionales y servicios empresariales:

- i. **Servicios Universitarios.** La Universidad de la República cuenta con dos facultades vinculadas a las Ciencias Agrícolas. La Facultad de Agronomía realiza, además de la formación de ingenieros agrónomos en las especialidades agrícola-ganadera, granjera y forestal, actividades de investigación y extensión en esas áreas. La Facultad de Veterinaria, en tanto, además de formar médicos veterinarios, desarrolla también actividades de investigación en su campo específico.
- ii. **Servicios Estatales.** En cuanto a la asistencia técnica, se destacan los servicios del Plan Agropecuario y las ex agronomías regionales, en proceso de reforma institucional, así como los servicios relacionados con el Plan Cítrico y la JUNAGRA. Además de esos servicios, dependientes del MGAP, existen otros estatales que operan en el campo de la asistencia técnica, vinculados al Instituto Nacional de Colonización (INC) y al Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) en el nivel nacional y a las Intendencias departamentales en el nivel municipal. En general, la eficiencia de estos servicios estatales está bajo cuestionamiento desde hace ya un cierto tiempo.
- iii. **Servicios Privados Institucionales.** Los servicios principales privados institucionales de asistencia técnica corresponden a la Federación Uruguaya de Grupos CREA (FUCREA), al Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) y a las cooperativas agrarias y a la Sociedad de Fomento Rural (SFR).

En el primer caso, se trata de un sistema basado en grupos de productores en general con potencial económico mediano a alto, que se organizan para contar con servicios técnicos profesionales dirigidos al mejoramiento de los resultados de sus explotaciones, mediante la incorporación de tecnología en sus establecimientos. Estos grupos o Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria (CREA) están organizados sobre el modelo francés de fines de la Segunda Guerra (grupos CETA).

El SUL fue creado principalmente para la defensa de la producción lanera mediante "una intervención directa y amplia en todas las partes del negocio lanero, realizada por organismos dirigidos por productores y orientados de acuerdo a las directivas centrales de los gobiernos". Fue encargado por el Estado para ejecutar el programa de mejoramiento ovino nacional, poniendo en su órbita la hasta entonces Comisión Honoraria de Mejoramiento Ovino. Esta Comisión cuenta con un Departamento de Extensión y Asistencia Técnica y con una Comisión y un Departamento de Investigación de la Producción Ovina.

Otros Servicios Privados. Los servicios privados corresponden a cuatro tipos: (i) vinculados a agroindustrias de carácter local o nacional; (ii) servicios cooperativos; (iii) servicios comerciales entre los que se distinguen los vinculados a empresas proveedoras de insumos y bienes de

producción y los servicios profesionales independientes; y (iv) servicios que brindan instituciones conocidas como ONG.

- i) Servicios provistos por agroindustrias: Se destacan los servicios asociados a las empresas que operan en el sector arrocero, cebada cervecera, tabaco, lácteos y en el avícola, donde las industrias no son productoras en la fase agrícola, pero establecen con los productores contratos que cubren desde la provisión de insumos hasta la compra de la producción.
- ii) Servicios cooperativos: Están asociados a empresas cooperativas agroindustriales como la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) y la Cooperativa Agropecuaria Limitada del Norte-Uruguay (CALNU), donde los productores agrícolas son los propietarios de las industrias y en las cuales se organizan todos los servicios vinculados. Además, las cooperativas de servicios y sociedades de fomento rural, así como las centrales de segundo grado y las gremiales lecheras regionales, tienen también servicios de extensión y asistencia técnica organizados para la atención de sus socios. En el caso de la producción de leche, la CONAPROLE montó un extenso servicio de asistencia técnica al pequeño productor, articulado con el suministro de insumos y un sistema de crédito cuya recuperación se basa en el suministro de leche del productor.
- iii) Servicios profesionales y comerciales: Corresponden a este tipo los servicios prestados mediante el ejercicio liberal de la profesión y, en general, sólo son accesibles a productores con mediano y alto potencial económico. También se da el caso de los servicios técnicos que responden a políticas de mercadotecnia o "marketing" de las empresas proveedoras de insumos y medios de producción. En la práctica, los agricultores recurren principalmente a profesionales privados, sea en forma individual o a través de cooperativas.
- iv) Servicios de los organismos no gubernamentales (ONG): Los servicios de estos organismos generalmente están vinculados a proyectos de apoyo a grupos de productores, financiados con donaciones y créditos externos. Estas instituciones, sin fines de lucro, brindan asistencia técnica a los productores en todas o casi todas las etapas del ciclo del proyecto. En Uruguay hay un número importante de ONG con amplia experiencia agropecuaria, para mayores detalles ver Anexo No. IV.

3.4.6 Organizaciones de Productores

a. Red de Organizaciones Rurales

Uruguay se caracteriza por poseer una amplia y interrelacionada red de organizaciones en el agro. Un estudio realizado en 1987 identificó 405 organizaciones de primer grado que respondían a los más variados conjuntos de intereses.

Hay organizaciones de carácter puramente gremial, así como hay otras que sólo desempeñan actividades económicas. Sin embargo, lo más frecuente es que ambas actividades sean desempeñadas simultáneamente. Las organizaciones también pueden ser de interés general, es decir que representan a productores de una área geográfica, independientemente de los rubros productivos que explotan. En otros casos, a productores de un rubro productivo (por ejemplo de arroz o leche), especializándose en el manejo de poscosecha del rubro productivo y en la defensa gremial de los intereses de sus productores. Finalmente, algunas organizaciones representan mejor a los pequeños y medianos productores, mientras que otras, los intereses corporativos de los empresarios rurales.

Las 405 organizaciones de primer grado se agrupan en 15 organizaciones de segundo grado, en una pirámide que presenta ciertas dificultades para su interpretación, debido a las dobles afiliaciones y a las superposiciones de áreas de representación. Para más información ver Anexo No. IV.

b. Organizaciones que Incorporan a Pequeños Productores

En lo que se refiere a la representación, las cinco organizaciones que se analizan a continuación incluyen a productores pequeños pero también a los que se podrían denominar medianos y aun grandes (por ejemplo en el caso de CONAPROLE). Empero existe consenso en que los intereses de los pequeños se defienden en estas instituciones. En Uruguay, a pesar de que el nivel de "asociativismo" es particularmente alto, está sesgado hacia los productores más grandes. Lamentablemente, los pequeños no son los que registran los niveles más altos de asociación, como se desprende del Cuadro No. 20.

CUADRO NO. 20
AFILIACION A COOPERATIVAS Y AGREMIACIONES
RURALES SEGUN TIPO DE PRODUCTORES (1980)

TIPO DE PRODUCTORES	TOTAL PAIS	AFILIADOS A COOPS.	AFILIADOS A GREMIOS
AGRICULTORES FAMILIARES	58 229 100%	11 614 20%	6.521 11%
EMPRESARIOS AGRARIOS	10 133 100%	5 226 52%	3.615 36%
TOTAL PORCENTAJE	68 362 100%	16 840 25%	10.136 15%

FUENTE: CENSO AGROPECUARIO 1980, (URUGUAY)

Es decir, existe un grupo numeroso de productores familiares (70%, si no hubiese doble afiliación) que no están asociados a ninguna organización que los represente. Esta dimensión del problema se debe tener en cuenta cuando se pretende llegar a un grupo importante de productores pobres con un Programa de Desarrollo Rural. Posiblemente las entidades de los productores pequeños y medianos son un valioso canal para llegar a ellos, pero no debería ser el único.

Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)

En 1915 se creó esta Comisión para agrupar a sociedades de fomento rural existentes y cuyo objeto era mejorar el nivel de la producción agrícola y de los servicios de las zonas rurales. La CNFR combina la acción gremial con la búsqueda del desarrollo social y económico del medio rural, a través de la solidaridad, igualdad de posibilidades, justicia distributiva, participación plena y dignificación del hombre y la mujer que trabajan en el campo.

Se pueden identificar tres funciones principales que lleva a cabo la CNFR.

Función gremial, para la difusión en las instancias públicas y a través de los medios masivos de comunicación los reclamos y propuestas del sector. También canaliza iniciativas a través de entidades específicas del cooperativismo, como la Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidario (FUNDASOL), (entidad financiera solidaria), y la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), (organización cooperativa de tercer grado), o a través de

la representación que ejerce en múltiples organismos estatales o paraestatales: Junta Nacional de la Granja, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Comisión Administradora del Mercado Modelo, otros.

Función promocional, mediante un programa dividido en varias regiones del país para fortalecer las entidades de base, identificar y elaborar proyectos de desarrollo rural, apoyar en gestiones de financiamiento, estimular la integración de la mujer y del joven rural y la formación de directivos y técnicos.

Apoyo administrativo y control contable de las sociedades afiliadas: desde 1974 se facultó legalmente a las sociedades de fomento rural a realizar actividades económicas (acopio, agroindustrialización, otros), encargándole a la CNFR el control contable de sus afiliadas. Como consecuencia de esta ley se crearon actividades de promoción de cultivos hortícolas contratados, mediante las cuales la CNFR proporciona a sus afiliadas crédito y asistencia técnica (pequeños productores), para la producción de cultivos hortícolas que luego eran procesados en la Cooperativa Agropecuaria Limitada de Fomento Rural (CALFORU) de carácter agroindustrial.

La CNFR posee un local propio en Montevideo, equipado y tres vehículos. Su personal se compone de 12 técnicos y tres administrativos.

La CNFR agrupa a 131 entidades de primer grado (77 sociedades de fomento rural, 49 cooperativas y 5 organizaciones de otro tipo), las que a su vez influyen en forma directa o indirecta sobre 25 000 pequeños productores en el país. Las SFR poseen personería jurídica, que posibilita sus acciones gremiales, comerciales, sociales y comunitarias, con un énfasis distinto según el caso. Las cooperativas asociadas tienen una acción más delimitada para la actividad comercial y eventualmente agroindustrial.

Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)

Este ente agrupa y representa a las cooperativas agropecuarias primarias y de segundo grado, siendo su principal función la representación corporativa de estas instituciones y el estímulo a su desarrollo, buscando mejorar la calidad de vida de los productores rurales.

Se funda en 1984 y, desde ese momento, ha participado e integrado distintas comisiones en instituciones públicas y privadas vinculadas al sector agropecuario (Junta Nacional de la Granja, Junta Nacional de Granos, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, otras). Además integra la CUDECOOP, entidad de tercer grado del cooperativismo nacional.

La CAF tiene amplia experiencia en las áreas de capacitación y asistencia técnica. En el área de la capacitación ha creado el Programa de Desarrollo Cooperativo (PRODECO), cuyo objetivo general es apoyar el fortalecimiento y desarrollo del sistema cooperativo agrario.

Las tareas de capacitación se llevan a cabo con directivos, asociados, en general, y con técnicos de las instituciones miembros.

En cuanto a asistencia técnica se tiene una Unidad de Proyectos que concentra sus actividades en cuatro líneas principales:

- Estudios de interés para el sistema cooperativo.
- Identificación de proyectos de inversión y desarrollo para las cooperativas de primer grado integrantes del sistema.

- Participación en la formulación de proyectos de inversión.
- Gestiones para la obtención de financiamiento para los estudios de factibilidad o para los proyectos de inversión.

También coordina un grupo de asistentes técnicos de las cooperativas, conformado por 20 ingenieros agrónomos y veterinarios.

La CAF posee una amplia cobertura nacional, tanto en lo que se refiere al número de productores que la integran como a los rubros productivos que abarca. A nivel de productores sus asociadas abarcan a más de 20 000 productores organizados en 46 cooperativas de primer grado y en 12 organizaciones de segundo grado.

Asociación de Colonos del Uruguay (ACU)

Esta asociación civil agrupa a los productores beneficiarios de las asignaciones de tierras del INC. Fue fundada en 1973, y sus objetivos y funciones son:

- Representar a los colonos frente al INC.
- Representar a los colonos frente a los organismos públicos y entidades privadas.
- Promover el desarrollo educativo de los colonos.
- Fomentar la tecnificación de la producción.
- Orientar a los colonos hacia el cooperativismo.
- Difundir información sobre la problemática agropecuaria.
- Realizar acciones en el ámbito de la salud, la educación y la recreación.

La ACU posee una sede social en Montevideo en la que trabajan 10 funcionarios: siete técnicos y tres administrativos. En Fray Bentos tiene una sede regional donde laboran otros dos técnicos y un administrativo. En el Departamento de San José, la ACU opera un establecimiento rural dedicado a la lechería con tres empleados. Este establecimiento provee recursos para operar la institución.

En los últimos diez años la ACU ha obtenido fondos para dar crédito productivo a sus asociados de diversas fuentes: BID, FUNDASOL y ONG. La ejecución de los programas de crédito han apoyado los siguientes objetivos:

- a. Mejoramiento real en las condiciones de vida de los beneficiarios y sus familias.
- b. Lograr un efecto multiplicador de la experiencia, alcanzando también a colonos que no son beneficiarios directos.

La administración de los fondos de crédito ha permitido consolidar la presencia de la ACU en las colonias, demostrando que, con aportes de crédito y capacitación, los colonos son productores económicamente viables.

Esta Asociación es una entidad de primer grado que cuenta con 1500 asociados, un tercio de los beneficiarios del INC. Salvo la mencionada oficina regional en Fray Bentos, la ACU no posee filiales, pero opera a través de comisiones que están presentes en la mayoría de las colonias.

Intergremial de Productores de Leche

La Intergremial es un ámbito de coordinación de las acciones de 10 organizaciones de productores de leche de primer grado, que operan en el interior del país. Fue fundada en 1988 como asociación civil de segundo grado. Sus objetivos son: encauzar la acción individual de las asociaciones que la integran, con el fin de defender los intereses de los productores lecheros y promover la formación de gremiales de productores lecheros; presentar propuestas ante organismos públicos y privados; representar a sus asociadas en el orden nacional e internacional; propender al mejoramiento de la producción lechera; entre otros.

La Intergremial cuenta con una oficina en Montevideo, atendida por un administrativo, donde se realizan las reuniones de directivos. La fuerza de la Intergremial está en las entidades de primer grado que la integran: 10 asociaciones regionales que agrupan a 3500 productores.

Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE)

Es preciso aclarar que la inclusión de esta Cooperativa en este listado de organizaciones representativas de los pequeños productores, se debe, más que a su perfil, a su amplia cobertura de la producción láctea del país (80% del recibo de leche del país) y a su experiencia en administración de créditos y asistencia técnica a los productores pequeños.

La CONAPROLE es una sociedad mbta de capital privado (productores) y del Estado, cumpliendo este último una función de cooperación y vigilancia. Mediante su creación en 1936 se procuró satisfacer las exigencias de la producción y del consumo, ya que la centralización de la pasteurización estabilizaría los precios y la producción, tonificaría la industria mediante la reducción de los costos y posibilitaría abordar la exportación. El Directorio de la Cooperativa está integrado por cinco miembros: dos representan al Estado y los tres a los productores.

La CONAPROLE posee 16 plantas industriales y participa de la operación de otras plantas cooperativas, mediante la modalidad de procesar leche en dichas plantas. En 1980 contaba con 2567 funcionarios: 1585 obreros, 141 supervisores, 661 administrativos y personal de servicio y 180 técnicos y semitécnicos.

Si bien su objetivo básico era abastecer con leche fluida a la ciudad de Montevideo, para lo cual la ley de creación le reservó el monopolio del abasto, en la actualidad es una de las principales empresas agroindustriales del país, que genera una corriente exportadora creciente de productos lácteos. Recibe la producción de 5500 productores que abastecen el 80% del mercado interno y exportan el 50% de su producción.

Además de haber cumplido con estos objetivos económicos, CONAPROLE opera como un instrumento fundamental de organización de los productores lecheros, en su gran mayoría pequeños y medianos productores, garantizándoles acceso a la asistencia técnica, insumos tecnológicos, medios de producción y mercados para sus productos.

De relevancia para los objetivos de un programa de erradicación de la pobreza, es la experiencia de la Cooperativa en la instrumentación de los "planes de esperanza" de crédito y asistencia técnica intensiva para grupos seleccionados de muy pequeños productores lecheros.

Para mayores detalles sobre los aspectos de las instituciones públicas, privadas y ONG relacionadas con el sector agropecuario, ver Anexo No. IV.

3.5 Agroindustria y Microempresas Rurales

3.5.1 Características del sector agroindustrial

La actividad agropecuaria es la base productiva del sector agroindustrial uruguayo, el cual representa un 35% del valor agregado industrial y emplea casi al 55% del total del empleo sectorial. Las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario contribuyen con un 30% al 35% del total exportado.

La transformación de la producción agraria primaria en bienes procesados y exportables constituye uno de los caminos estratégicos de desarrollo del país. Un breve análisis del sector agroindustrial permite enmarcar la problemática del sector agropecuario en forma más completa, teniendo en cuenta las características fundamentales de la producción agropecuaria, concentrada tradicionalmente en pocos rubros como: carne, lana, cueros, leche y arroz, principalmente destinados a la exportación, y para los cuales se ha desarrollado una agroindustria de primera transformación funcional y necesaria para la exportación.

La producción agropecuaria está estrictamente relacionada con los procesos agroindustriales —al mismo tiempo la agroindustria se ha desarrollado en función de la producción agropecuaria—, y, en algunos casos, por ejemplo la leche, se podría afirmar que la producción sería mucho menor si existiera un sector de procesamiento bien desarrollado y eficiente.

En este marco, otro rasgo fundamental y caracterizador del sistema agroindustrial es su apertura al exterior, mayor que la del conjunto del sector industrial manufacturero. Esto se deriva de una vocación exportadora en las ramas de carnes (frigoríficos), curtiembre, lavado y madejas o "tops" de lana (peinadas), molinos de arroz y, en alguna medida, productos lácteos.

La estructura agroindustrial tradicional uruguaya se enfrenta con algunos límites a su crecimiento, entre los cuales se pueden señalar los de carácter tecnológico, de inversión y, en algunos casos, de gestión, a los cuales es necesario agregar dos condicionantes fundamentales:

- Crecimiento lento del mercado interno, debido fundamentalmente a las bajas tasas de crecimiento demográfico.
- Difícil crecimiento significativo de la producción agropecuaria nacional, en especial de la tradicionalmente proveedora de productos para la exportación como carne y lana.

Los principales subsistemas agroindustriales son los siguientes:

- a. Subsistema carne-cueros: Este complejo genera alrededor del 10% del valor agregado del sector manufacturero. Luego de una profunda reconversión entre 1960 y 1980, el sector se compone actualmente de 14 empresas con capacidad instalada de faena de 2.3 millones de cabezas anuales. La capacidad ociosa genera una serie de problemas de gestión. Además de las empresas frigoríficas y mataderos, el subsistema integra dos grandes curtiembres y varias empresas de elaboración de cueros vacunos y ovinos.
- b. Subsistema lanero: Alrededor de 25 millones de cabezas de ovinos producen unas 100 000 toneladas de lana. Unos 500 establecimientos procesan el 65% de esta producción, mientras que el resto se exporta como lana sucia o lavada. Cabe señalar que la mitad de la lana procesada se exporta en forma de madejas o "tops". Menos del 3% de la producción se procesa completamente para satisfacer las demandas del mercado interno. Hay que destacar la importancia de la Cooperativa Central Lanera, que comercializa una

parte significativa del total. Asimismo, el Secretario Uruguayo de la Lana (SUL) desempeña un papel promotor de la actividad con significativo impacto.

- c. Subsistema arrocero: Se trata de una producción relativamente novedosa, desarrollada en forma dinámica en los últimos veinte años. No más de 10 plantas (una de las cuales procesa la mitad de la producción) reciben el arroz para su procesamiento y comercialización. Estas procesan unas 550 000 toneladas anuales, de las cuales el 80% se exporta.
- d. Subsistema cebada-malta: Alrededor de 120 000 toneladas de cebada son producidas por casi 1500 productores de mediana y gran escala. Esta producción se procesa en tres grandes malterías; una se especializa en abastecer el mercado interno de cerveza mientras que las otras exportan su producción al Brasil (90% del total).
- e. Subsistema azucarero: Este subsistema se estructura actualmente sobre la producción de caña de azúcar, ante la desaparición de la de remolacha azucarera. Dos empresas con capacidad de 4200 t/día procesan la producción localizada en el Norte del país. Este subsistema es altamente vulnerable a la competencia brasileña.
- f. Complejo molinero y aceitero: Este subsistema presenta una elevada capacidad ociosa de sus treinta molinos, ante la crisis mencionada de la agricultura cerealera. Sólo cuatro empresas subsisten produciendo harinas para el mercado interno. En el caso de las oleaginosas, siete empresas procesan la producción de soja y girasol, pero no cubren la demanda interna.

En el Programa Nacional de Desarrollo Rural interesa analizar dos subsistemas que influyen particularmente en los pequeños productores: horti-fruticultura y lechería.

Subsistema lácteo: Esta dinámica actividad se basa en la producción de más de 9000 predios lecheros y de alrededor de 1000 millones de litros de leche fluida por año. CONAPROLE procesa el 80% de esta producción en plantas distribuidas en el país, mientras que otras 15 empresas (en su mayoría cooperativas) se encargan del resto. Más del 40% de la producción nacional se exporta. Este subsistema es el mejor ejemplo de integración moderna entre productores primarios y plantas agroindustriales.

También se integra a este subsistema la producción de queso artesanal. Se estima que 2000 predios elaboran este tipo de producto. Se los asocia a predios no mayores de 90 ha, que se concentran en el Sur del país (departamentos de Colonia y San José). La producción anual total estimada de queso artesanal es de aproximadamente ocho millones de kilos, correspondiendo un 30% a quesos "duros" y un 70% a queso fresco.

Subsistema fruti-hortícola: Este subsistema no registra grados significativos de integración vertical. La excepción es la Cooperativa CALAGUA de pequeños productores hortícolas, que tiene una planta de congelación con capacidad de cuatro toneladas.

El subsistema integra unas 65 empresas de procesamiento de frutas y hortalizas registradas y no menos de 40 que funcionan informalmente. Cabe destacar a las 13 plantas de selección y empaque de cítricos tienen exportaciones que superan los US\$50 millones por año y a las cuatro empresas asociadas de jugos y aceites esenciales. El subsistema presenta muchos problemas para su modernización, sin embargo se trata de uno de los rubros con mayor potencial de exportación en el marco del MERCOSUR.

La tecnología que dispone la mayoría de estas plantas es de tipo artesanal más que industrial. En todos los casos, los procesos son discontinuos y el equipamiento disponible data promedialmente de 15 a 20 años. La capacidad actual instalada, calculada con base en productos cocidos y dulces, es de 100 000 kg/hora. Para más detalles de esta agroindustria, ver Anexo No. VI.

Sin embargo, debido a problemas por falta de materia prima y una gestión deficitaria, existe un 60% de capacidad ociosa.

Por último, se debe señalar que, por tratarse de una industria básicamente procesadora de excedentes del mercado de productos frescos, tradicionalmente no ha ejercido una influencia tangible sobre el sector productor de materias primas ni del productor de insumos. En los últimos años se notan cambios debido a la aparición de empresas procesadoras de productos de exportación, fundamentalmente en el área de las hortalizas congeladas, y en la fruticultura con el complejo agroindustrial cítrico.

3.5.2 Micro y pequeña empresa

Como resultado de la inestabilidad y de la crisis económica de la década pasada, así como de los programas de ajuste implementados en los últimos años en el país, se ha observado un crecimiento rápido y, en algunos casos, desordenado de los sectores de microempresas y de la empresa informal.

Según el censo de 1988, hay en el país alrededor de 175 000 unidades económicas, de las cuales 170 000 (97%) serían microempresas y pequeñas empresas que ocupan menos de 20 personas. De ellas, 145 000 (82%) se encuentran en el grupo que tienen menos de cinco empleados. Un número muy elevado de estas empresas realiza su actividad económica en el sector comercial (35%) y en el de servicios (30%).

Los datos recabados del Censo Económico de 1988 indican que de los 900 000 ocupados en el país, 420 000 (45%) desarrollan su actividad en empresas con menos de 20 empleados.

En relación con los datos relativos a las empresas del sector manufacturero, alrededor de 23 300 empresas tienen menos de 20 ocupados, clasificadas como empresas del sector formal con 77 000 empleados, a las cuales sería necesario agregar alrededor de otras 7000 empresas informales, casi todas con caracteres de microempresas unipersonales.

Las pequeñas empresas manufactureras tienden a especializarse en pocas ramas, con una elevada concentración en los sectores alimenticios y textiles.

Estas pequeñas empresas manufactureras están ubicadas mayormente en el área de la periferia urbana, con una gran concentración a lo largo del anillo que circunda Montevideo (65%). En el interior del país y afuera de las ciudades más grandes, se localiza solamente un 10% de las unidades económicas clasificadas como pequeñas industrias manufactureras.

Una estrategia dirigida a mejorar las condiciones de vida y los ingresos de la población rural menos favorecida del Uruguay, deberá integrar un abanico muy amplio de actividades rurales no agrícolas con características manufacturero-comerciales.

Todas estas oportunidades, con carácter de micro- o pequeñas empresas, pueden tener un gran significado, sea para mejorar los aspectos de poscosecha de producciones agropecuarias tradicionales o nuevas, como para generar fuentes de trabajo en el medio rural. Las actividades no agrícolas que se han de desarrollar en el medio rural pueden ser separadas en dos grupos:

- a. Actividades principalmente relacionadas con la producción agropecuaria y funcionales a la misma como de servicio.
- b. Actividades no estrictamente relacionadas con la producción agropecuaria, vinculadas al aprovechamiento de recursos naturales, u otras normalmente clasificadas como artesanías utilitarias o artísticas.

En el primer grupo pueden ser incluidas las actividades de producción de quesos artesanales en finca o en pequeñas queserías a partir de leche vacuna u ovina, procesamiento de la miel, procesamiento de frutas y hortalizas, u otras. En este grupo pueden también incluirse actividades de poscosecha de primera transformación, clasificables también como de "servicio" como pueden ser los procesos de selección y acondicionamiento de semillas, limpieza, y de productos agropecuarios que favorezcan su almacenamiento y conservación; actividades relativas a procesamientos básicos que permitan mejores condiciones de transporte y mejor acceso a los mercados de consumo.

En el segundo grupo pueden ser incluidas las actividades rurales no estrictamente relacionadas con las agropecuarias, pero ligadas a la posible utilización de recursos naturales, como arcilla para la preparación de ladrillos y tejas. También se incluyen a la artesanía, pequeñas empresas, cooperativas de servicios —como por ejemplo pequeños molinos para la preparación de raciones para alimentación de ganado, esquila de lanares, entre otros. De particular relevancia, por la tradición que tienen las mujeres rurales, es el tejido de lana; en las zonas rurales del interior se encuentran múltiples grupos de mujeres que trabajan la lana, desde la labor con lana rústica hasta el tejido de prendas de vestir relativamente sofisticadas destinadas a mercados externos.

3.6 Caracterización del Mercado Laboral Rural

Según el Censo de Población de 1985, la PEA en los sectores de Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca significa un 14.5% del total (Cuadro No. 21). No obstante, este porcentaje se ve fuertemente influido por la alta concentración de la población en Montevideo. Por lo tanto, al desagregar las cifras por región se concluye que en el interior del país, la proporción asciende fuertemente: el 25.5% de la fuerza de trabajo está ocupada en la agricultura.

El 56.8% de la PEA agropecuaria es asalariada (94 700 en el sector privado y 2000 en el público), que trabaja para 15 000 patrones (8.7%). La tercera parte corresponde a pequeños productores: por cuenta propia y familiares no remunerados (57 400 productores).

Entre 1975 y 1985 disminuyó considerablemente la cantidad de los pequeños productores (trabajadores por cuenta propia), como de sus familiares sin remuneración, mientras que aumentó la cantidad de asalariados. Ello indicaría un proceso de traslado de la producción familiar a la de carácter empresarial.

El 51% de los trabajadores agropecuarios se encuentran en explotaciones ganaderas, mientras que la hortícola ocupa el 15%; la frutivicultura, el 11%; la agricultura, el 10%; la lechería, el 8%, y otras actividades, el 5 por ciento.⁴

Entre los asalariados, la proporción ocupada en predios ganaderos es mucho mayor (70%), concentrándose en explotaciones medianas y pequeñas: el 64% de los asalariados en predios hasta de 200 ha corresponden al 13% de la superficie productiva.

⁴ Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias (DIEA).

CUADRO NO. 21
PEA AGRICOLA Y DESOCUPACION
(EN PORCENTAJE) 1985

CONCEPTO	PEA AGRICULTURA, CAZA Y PESCA /PEA TOTAL	TASA DE DESOCUPACION EN EL AREA RURAL
TOTAL	14.5	4.56
MONTEVIDEO	1.7	9.66
INTERIOR	25.5	3.79
LITORAL		
ARTIGAS	37.2	3.39
SALTO	28.4	3.45
PAYSANDU	26.4	2.65
RIO NEGRO	34.3	3.82
SORIANO	29.5	5.31
NORDESTE		
RIVERA	24.9	4.45
CERRO LARGO	31.1	4.26
TREINTA Y TRES	31.4	4.32
SUR		
COLONIA	22.9	3.01
SAN JOSE	31.6	3.64
CANELONES	18.1	3.75
MALDONADO	9.5	4.01
ROCHA	27.2	3.29
CENTRO		
TACUAREMBO	31.6	5.79
DURAZNO	30.6	2.67
FLORES	29.1	2.69
FLORIDA	32.9	3.06
LAVALLEJA	28.5	3.74

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (URUGUAY)

La tasa de desocupación rural es sustancialmente menor que en las áreas urbanas⁵. Según el Censo de 1985, la correspondiente al interior del país era del 3.8% y el total se situaba en 4.56 por ciento. Sin embargo, no existe información continua sobre este coeficiente, ya que la Encuesta de Hogares no cubre áreas rurales y su valor sólo se mide en los censos de población.

No hay datos sobre desempleo específico en el sector agropecuario. Son aproximados los referidos al área rural, aunque el 27% de los trabajadores agropecuarios del interior reside en centros urbanos y el 29% de la PEA de las zonas rurales no trabaja en el sector agropecuario.

Tampoco existe información directa que considere totalmente al sector sobre los salarios pagados en el agro. Solamente se encuentran disponibles datos parciales sobre algunas actividades como arroz y caña de azúcar (Cuadro No. 22). Los salarios rurales son fijados administrativamente por el Gobierno, pero se desconoce el grado de amplitud que tiene el cumplimiento de las disposiciones legales.

5

La tasa de desocupación en las zonas rurales de Montevideo es significativamente mayor, pero debe tenerse en cuenta que su proximidad a la capital hace que muy probablemente se trate de trabajadores urbanos, que tienen características laborales de ese sector.

CUADRO NO. 22
EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO NOMINAL DE UN PEON RURAL SECO 1/

PERIODO	N \$/MES	N \$/AÑO (MES X 13.5)	U \$/AÑO
OCTUBRE 89/ENERO 90	81.351	1.098.328	1.395
FEBRERO 90/MARZO 90	100.876	1.361.826	1.456
JUNIO 90/SETIEMBRE 90	135.779	1.833.016	1.430
OCTUBRE 90/ENERO 91	163.396	2.205.846	1.384
FEBRERO 91/MARZO 91	212.415	2.867.602	1.617
JUNIO 91/SETIEMBRE 91	265.519	3.584.506	1.542
OCTUBRE 91/ENERO 92	323.933	4.373.095	1.757

NOTA: 1/ SECO, SIN ALIMENTACION NI VIVIENDA A CARGO DEL PATRON.
FUENTE: CIEDUR. 1992. No. 160.

Si se toman los salarios administrativos como verdaderos, el salario real del sector ha seguido la misma tendencia que el correspondiente a las actividades urbanas. Cayó fuertemente en el período del gobierno militar, aunque en menor medida que los restantes. Luego de una leve recuperación a principios de la década pasada, volvió a descender hasta 1985, y desde entonces se registra una cierta recuperación aunque encuentra un 6.7% por debajo del nivel de 1983. Para más información ver Anexo No. V.

3.7 Pobreza Rural: Causas, Caracterización y Cuantificación

3.7.1 Antecedentes

Como lo demuestran estudios realizados en el país, la pobreza rural no es un fenómeno reciente. A principios de la década de 1960-1969, la pobreza afectaba al 31% de la población rural dispersa y de centros con menos de 1000 habitantes. Los pobres rurales se agrupaban en tres categorías diferentes, no sólo por su ubicación geográfica o por su integración en los procesos productivos, sino también porque en cada una de ellas era distinta la causa generadora de la pobreza. Por orden decreciente de importancia estos grupos sociales eran: pequeños productores minifundistas, peones rurales y población de los "rancharíos".

3.7.2 Pobreza Rural Actual

a. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

A partir del trabajo sobre las Necesidades Básicas en el Uruguay, realizado por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), se ha podido estimar los hogares rurales y la población rural con necesidades básicas insatisfechas. También se ha podido calcular esta información según el empleo y el lugar de residencia.

Los hogares rurales y de pueblos con menos de 2000 habitantes (considerados como rurales en adelante) con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) suman 51 207 unidades. Sin embargo hay 6402 hogares con NBI cuyos jefes de hogar residen en áreas urbanas pero que trabajan en tareas agropecuarias y, por lo tanto, corresponde agregarlos a la cifra inicial. En síntesis, los hogares con NBI con residencia rural o cuyos jefes desempeñan tareas rurales suman 57 609 unidades.

La población con NBI se sitúa en 201 427 personas, es decir aproximadamente el 49.7% de la población rural y el 6.7% de la total del país.

Es posible ordenar la información precedente sobre la población rural con NBI, para realizar un análisis por departamento, de modo de ubicar las diferencias entre ellos y de detectar a los que deberían recibir atención prioritaria del Programa FIDA (Ver Anexo No. III).

En este sentido, se observa que el departamento de Canelones concentra al 20.1% de la población rural del país con NBI. Este predominio lo conserva si se desagrega la población que reside en hogares cuyos jefes son autoempleados, como para la que reside en hogares cuyos jefes son asalariados. Pero también se observa que los departamentos de Paysandú, Salto y Artigas tienen comportamientos parecidos.

La proporción del total de la población rural que no satisface necesidades básicas en estos departamentos, fluctúa entre el 5.1% y el 6.0% del total de los NBI rurales. Si se desagrega por tipo de empleo rural, se aprecia que tienen las proporciones más altas de asalariados rurales, siendo en cambio menor que la media la proporción de autoempleados rurales. Esto coincide con el carácter agroindustrial de estos departamentos y es de esperar el predominio del trabajo asalariado.

Por otro lado, Canelones y San José concentran el 38% de la población con NBI con jefes de hogar autoempleados. Esto coincide también con la imagen de dos departamentos con una alta proporción de pequeños productores dedicados a la horti-fruti-viticultura y a la lechería, con fuerte subdivisión de la tierra.

Finalmente tres departamentos ganaderos, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera también presentan altos índices de población con NBI, y concentran el 6.7% al 7.1% del total de pobres rurales. Estos departamentos presentan proporciones similares de población con NBI, tanto entre los asalariados como entre los autoempleados. Se supone que son los asalariados de ganadería y los pequeños ganaderos quienes constituyen el núcleo de la población-objetivo de estos departamentos.

La pobreza rural puede estimarse a partir de dos aproximaciones diferentes: la cantidad de hogares y la población rural que habita hogares con NBI, y la cantidad de hogares y población cuyos ingresos no superan la línea de pobreza.

Debido a la información estadística existente en el país, es posible estimar la población rural con NBI discriminando incluso por categoría ocupacional rural. Es mucho más difícil estimar los hogares que quedan por debajo de la línea, debido a la falta de relevamientos de ingresos en el medio rural, que existen para el medio urbano).

b. Población Bajo Línea de Pobreza

La línea de pobreza, aplicando la metodología de CEPAL y actualizando a marzo de 1992 para el área rural, fue estimada en el US\$3200 por familia y por año, aproximadamente.

Se empleó una metodología de aproximación para estimar la cantidad de pequeños productores cuyos hogares estarían por debajo de la línea de pobreza, mientras que no hay posibilidad de hacer lo mismo con la cantidad de asalariados que estarían en esta misma condición.

En consecuencia, no fue posible estimar la cantidad total de población rural que queda por debajo de la línea de pobreza. Sólo se pudo afirmar que la cantidad de explotaciones con ingresos agropecuarios inferiores a la línea de pobreza, alcanzan a 23 477 unidades (Anexo III).

Por lo tanto sólo se puede cruzar la información proveniente de hogares con NBI cuyos jefes son "trabajadores por cuenta propia" o autoempleados, con esta última cifra de 23 477 unidades, para aproximarnos, al menos en esta categoría ocupacional, a la metodología propuesta por la CEPAL.

Los hogares rurales de autoempleados del agro con NBI suman sólo 14 659 unidades. Esto establece una gran diferencia con los hogares de productores rurales que estarían por debajo de la línea de pobreza rural. La diferencia entre ambas cifras es de 8818 hogares, y es sólo aproximada, pero estaría indicando la existencia de un considerable segmento de pobreza reciente entre los pequeños productores rurales.

No es posible realizar una aproximación semejante para los asalariados rurales. Pero la conclusión de estos análisis es que muy posiblemente los pobres rurales en Uruguay, sean un poco más de 57 000 hogares, y que son 200 000 las personas que tienen NBI, por la aparición en los últimos años de un segmento de pobres recientes. La magnitud de este segmento sólo se podrá establecer con certeza mediante un Estudio de Ingresos de la Población Rural.

3.7.3 Dinámica de la Pobreza Rural

Asalariados rurales. No se puede profundizar en la explicación de las causas de la pobreza de los asalariados rurales. Si se observa la evolución del salario mínimo rural, se aprecia que en cada familia hubiese dos asalariados rurales plenamente empleados, apenas se superaría la línea de la pobreza.

No es posible saber cuántos hogares se encuentran en esta situación. Pero es preciso hacer notar que las tendencias actuales son hacia el incremento del trabajo estacional y la disminución proporcional del empleo permanente, con lo que es posible que los asalariados tengan hoy más dificultad que antes para conseguir el pleno empleo.

Nótese que la PEA agropecuaria ha disminuido, pero, sobre la base de dos movimientos contradictorios. Por un lado, los trabajadores familiares que disminuyen fuertemente —siguiendo la tendencia a la reducción de la agricultura familiar— y, por otro, el crecimiento de los asalariados del sector privado y dentro de ellos las mujeres crecen notoriamente más que los hombres. Este proceso de "asalariamiento" se da en un contexto de salarios rurales deprimidos y con crecimiento de puestos de trabajo temporales (zafrales).

Pequeños productores. Es sintomático que hoy prácticamente se asimila al productor familiar, un productor en condiciones de pobreza. Esta situación era posiblemente distinta en la primera mitad de este siglo.

Ya se ha señalado que la cantidad de pequeños predios creció sostenidamente hasta 1956, llegando en ese momento a 66 976 explotaciones. Luego comenzó a decrecer acentuándose su desaparición en la década pasada, ya que en diez años desapareció el 23% de las explotaciones pequeñas.

Para explicar las distintas condiciones que llevaron a la desaparición de estas pequeñas explotaciones, es necesario considerar algunas explicaciones de carácter histórico.

En primer lugar, es preciso recordar que los pequeños productores del Uruguay fueron un grupo social creado por las particulares condiciones de crecimiento del país. Este grupo no tiene raíces indígenas, sino que fue formado por la población rural de origen criollo, expulsada por el alambramiento de las estancias y por los inmigrantes de origen europeo, que se asientan en el campo, en pequeños predios, para producir para el mercado. Además, hubo políticas expresas

de subdivisión, por ejemplo: las disposiciones que de la Colonia sobre el trazado de un pueblo, creaban un área circundante de pequeñas "chacras" (ejidos), para proveer limentos frescos a la población urbana. Es por ello que hoy todos los pueblos y ciudades del interior están rodeados por un cinturón de pequeños predios, donde se generó la pobreza rural actual.

El Estado a través de organismos especializados (el Banco Oficial primero y el INC, después), también realizó una política de colonización en predios cuyas dimensiones en ese momento eran suficientes, pero que hoy, en muchos casos, resultan exiguas.

Otros factores coadyuvaron al crecimiento de la pequeña producción. Por ejemplo, los excedentes económicos en el sector agropecuario de exportación (carne y lanas principalmente), redistribuidas con amplitud entre las distintas capas sociales, conllevaron un aumento sostenido de la demanda de alimentos. La agricultura familiar se benefició de ello y la cantidad de predios pequeños aumentó. Además hubo una política expresa de apoyo a la agricultura. Por ejemplo, a fines de la quinta década, existieron subsidios a los créditos agrícolas, al combustible de uso agrícola y a las importaciones de bienes durables para la agricultura. Los cereales contaban con un precio de sostén, mientras el sistema arancelario protegía la producción local con tasas que llegaban en ciertos casos al 225 por ciento.

Sin embargo, esta situación fue difícil mantener cuando los mercados internacionales comenzaron a cambiar. En la sexta década de transición se produce una caída en la demanda interna de alimentos como consecuencia de la pérdida del salario real y, por otro, un brusco desmantelamiento de las protecciones arancelarias, llevándolas a un 35 por ciento.

Estas dos medidas afectan los rubros de producción dirigidos al mercado interno, que son principalmente los de la agricultura familiar. También se eliminan los subsidios y, en particular, los relacionados con el crédito agrícola, lo cual hace más difícil su uso por los pequeños productores. El sistema impositivo se extiende a los productores con más de 50 ha, cuando anteriormente se eximía a quienes tenían menos de 200 hectáreas. Paralelamente los precios en los mercados agrícolas internacionales se deprimen, lo cual hace disminuir la rentabilidad de la producción de cereales y oleaginosas.

Los cambios técnicos, con su énfasis en las economías de escala y su incidencia en la reducción de la fuerza de trabajo, también van en contra de los pequeños productores. Los cereales constituyen un buen ejemplo: si bien ya eran del dominio empresarial, los agricultores familiares son prácticamente eliminados en estas últimas dos décadas. La tecnología de la revolución verde, que integra al uso de variedades de crecimiento precoz, el uso de agroquímicos y de maquinarias en un sólo "paquete", permitió acortar el ciclo agrícola y obtener mayor control en las distintas etapas de crecimiento y desarrollo del cultivo. Unido a la mecanización, este proceso permitió la disminución de la fuerza de trabajo por unidad de superficie. Con ello se logró independizar a casi todos estos cultivos de los fuertes contingentes de mano de obra anteriores.

Esta independencia de los requerimientos de fuerza de trabajo estacional, fue una de las causas que facilitó el cultivo de áreas cada vez mayores por la misma unidad productiva, disminuyendo así los costos por unidad de superficie y por producto. Frente a esta nueva situación, la agricultura familiar con parcelas de escaso tamaño, sin capital suficiente ni capacidad para emplear este tipo de tecnologías, quedó fuera de competencia. Otros cambios como la incorporación de las máquinas talperas en el arroz y la generalización de las cosechadoras de cereales y oleaginosas, con el manejo de la producción a granel, contribuyeron aún más en la dirección anotada.

El conjunto de los factores señalados, contribuyen a explicar la desaparición de predios pequeños ocurrida durante la década de 1970-1979 y de 1980-1989.

En otros países, con otras matrices históricas, es posible (como lo sostiene de Janvry) que en situaciones adversas de la economía crezca el campesinado, porque este grupo social actúa en realidad como lugar de refugio de una población que no encuentra empleo en otros sectores de la economía. En Uruguay, país donde la agricultura familiar siempre tuvo un objetivo mercantil, los pequeños productores difícilmente se refugian en la producción para el autoconsumo por largos períodos de tiempo. Podrán hacerlo como una táctica pero no como una estrategia de producción. La respuesta frente a condiciones desfavorables, ha sido la emigración. De ahí la tasa de desaparición de predios y los elevados registros de pérdida de población del medio rural.

3.8 Situación de Mujeres Rurales

El Censo de Población de 1985 cuantificó en el sector rural a 157 393 mujeres y a 216 716 hombres, siendo esta última significativamente mayor. La alta masculinización de la población rural, aún mayor en los grupos en edad activa, se origina en las dificultades que tiene la mujer para encontrar una inserción productiva en el medio rural. La mujer rural, si bien tiene menor nivel educativo que sus pares de las ciudades, tiene mayor nivel de educación que los varones rurales. Pero ello no favorece su inserción laboral en el medio rural salvo en actividades de servicio doméstico.

En el Cuadro No. 23, se presenta la evolución del índice de masculinidad para 1975 y 1985, para la población total, urbana, rural y de Montevideo.

CUADRO NO. 23
INDICES DE MASCULINIDAD POR AREAS GEOGRAFICAS Y GRUPOS DE EDAD

EDAD	POBLACION TOTAL		POBLACION URBANA		POBLACION RURAL		MONTEVIDEO	
	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985
TOTAL	96.5	94.9	90.5	89.6	132.0	138.5	87.8	86,9
0-14	103.2	104.0	102.0	103.3	108.7	117.3	102.5	104,3
15-29	97.8	98.6	90.8	93.0	137.6	141.1	92.0	94,2
30-44	97.0	96.0	89.5	89.6	140.4	143.8	86.2	87,3
45-59	97.4	93.4	89.1	85.2	153.8	162.9	85.0	81,2
60 Y MAS	82.1	76.7	75.0	70.7	143.5	144.1	69.4	64,1

FUENTE: GREMU 1990, URUGUAY.

3.8.1 Incorporación de la Mujer al Mercado Laboral

En el medio rural el aumento de la Población Económicamente Activa Femenina no es tan notorio como en el área urbana, ya que pasa de tener un valor del 13.6% del total de población femenina rural en edad activa, en 1975, al 16.3%, en 1985. Pero este porcentaje seguramente es mayor, debido a que posiblemente se encubre la realidad productiva de la mujer, que a pesar de participar activamente en tareas productivas, muchas veces no lo declara.

Como se puede observar en el Cuadro No. 24, la mayor cantidad de mujeres económicamente activas del área rural, se encuentra en la categoría Empleada y Obrero Privado con un importante aumento de 1975 a 1985. Más de cuatro mil mujeres ingresaron como asalariadas a las actividades agrícolas. Le siguen en importancia las trabajadoras por cuenta propia y las trabajadoras familiares no remuneradas, habiendo experimentado las primeras un leve descenso y las segundas un leve ascenso.

CUADRO NO. 24
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SEXO
Y AÑO DEL CENSO SEGUN AREA Y CATEGORIA DE LA OCUPACION
(EN MILES)

AREA Y CATEGORIA DE LA OCUPACION	PEA POR SEXO Y AÑO DEL CENSO					
	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	1985	1975	1985	1975	1985	1975
TOTAL DEL PAIS	1.153.3	1.066.5	772.9	774.4	380.4	303.1
TOTAL PAIS RURAL	181.7	201.3	151.6	174.3	30.1	27.0
PATRON	11.5	12.0	10.7	11.4	0.9	0.6
TRABAJ. CUENTA PROPIA	43.7	59.4	38.5	52.7	5.1	6.6
EMPLEADO Y OBRERO PUBLICO	11.6	15.5	9.0	12.7	2.6	2.8
EMPLEADO Y OBRERO PRIVADO	98.6	93.5	82.2	81.3	16.4	12.3
TRAB. FAM. NO REMUNERADO	11.8	15.7	7.9	12.2	3.9	3.5
MIEMBRO COOP. PROD.	0.7	0.6	0.6	0.5	0.1	0.1
OTROS E IGNORADO	3.7	4.6	2.7	3.5	1.0	1.1

FUENTE: CENSO DE POBLACION 1985. (URUGUAY)

En cuanto a la inserción productiva, existen perfiles bastante definidos de acuerdo al tipo de producción predominante, así es que:

- En la ganadería y agricultura extensiva, tienen los menores niveles de Inserción laboral. En estos tipos de establecimiento básicamente se dedican a tareas reproductivas y de servicio.
- En la ganadería extensiva en pequeñas explotaciones, participa en tareas de rodeo y manejo de ganado, pues frecuentemente el hombre debe complementar los ingresos fuera de predio. En los últimos 10 años, posiblemente haya habido algunos cambios por la inserción de la mujer en trabajos remunerados que realizan costuras y tejidos para empresas textiles.
- En agricultura extensiva en explotaciones minifundistas, la mujer participa en la siembra, cosecha y aplicaciones de insumos agroquímicos.
- En el área agrícola lechera de carácter familiar, la mujer se dedica a llevar los registros y a todo tipo de tareas, llamándola vulgarmente "empleada sin sueldo". En este sector se comprueba un proceso de modernización que incluye incorporación de tecnología, fomento de la asociación, acceso indirecto al crédito, asistencia técnica, otros, que hacen que la mujer tenga mejores perspectivas que las insertas en estructuras tradicionales y que aquellas que viven en pequeños poblados aislados del país.
- En la producción hortícola y frutícola, participa en general en todo el proceso productivo. También es la que se encarga de elaborar, comercializar y administrar conservas.
- En rubros nuevos (apicultura, lombricultura, piscicultura y hierbas aromáticas) y en producción de cerdos y aves, la mujer es la que se inserta con más facilidad y es la principal responsable de estas actividades productivas.
- Las mujeres que desarrollan actividades productivas en forma grupal, también despliegan acciones para la comunidad, orientadas básicamente hacia los problemas de salud, educación y recreación.

3.8.2 Cambios en el Papel de la Mujer Rural

La mujer rural está en un proceso de crecientes cambios y de movilización, que incluye desajustes y falta de sincronización. Esto se debe a algunos factores como:

- a. Falta de movilidad del sector agropecuario, lo que obligó a la mujer de más bajos recursos a insertarse en el mercado laboral.
- b. Activa y creciente inserción de la mujer en rubros productivos como lechería y horticicultura, ha provocado cambios y ha significado una redefinición en la estrategia de vida de las familias.
- c. Creciente preocupación por la condición de la mujer. En este sentido, recientemente, se instaló el Instituto de la Mujer en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura con representación directa del MGAP y del INC.
- d. Alto nivel de urbanización en términos de volumen de población radicada en centros urbanos, debido a la migración anteriormente citada de la mujer.

Como consecuencias de este proceso se pueden citar:

1. Alta tasa de migración, aunque variable según departamentos, los que tienen mayor tendencia son: Artigas, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha y Treinta y Tres.
2. Drástica reducción de las mujeres rurales en edad fértil, debido fundamentalmente a que las mujeres solteras no permanecen en el medio rural. Las mujeres rurales solteras mayores de 15 años, representan entre un 21% y un 28%, mientras que los hombres, entre un 41 y un 69 por ciento.
3. En la población rural ha aumentado considerablemente el índice de masculinidad, notándose sobre todo en los departamentos de Durazno y Flores, mientras que Canelones y Montevideo constituyen los departamentos con mayor equilibrio. Esto se explica porque la mujer y sus hijos se radican en centros de tipo urbano.
4. La mujer rural posee una tasa negativa de crecimiento en el conjunto de la población para el período 1975-1985. Aunque existen variaciones departamentales y de localidades, el mayor crecimiento corresponde a Canelones, Bella Unión y capital de Artigas.
5. Las principales fuentes de trabajo que encuentran las mujeres rurales al salir al mercado laboral, son trabajos de servicios, tejidos; trabajos zafrales como recolección de frutas (cítricos y fresas) y hortalizas y en la clasificación y empaque de éstas.

El análisis de las experiencias productivas que se están llevando a cabo en este momento con grupos de mujeres rurales, detecta entre 40 a 50 grupos con diferentes niveles de organización. En la mayoría de estas experiencias se observó la presencia de organismos públicos o de ONG que han estado en la promoción de los grupos. Se detectaron actividades específicas de las mujeres en 48 pequeñas localidades del interior del país. Se destaca la experiencia de Manos del Uruguay como la empresa cooperativa mayor, dedicada a la producción y comercialización de artesanías en lana y otros materiales que reúne a 18 cooperativas y 800 artesanas.

La información relevada muestra una significativa potencialidad de este grupo social, con buenos niveles educativos, interés y necesidad de incorporarse al mercado laboral, pero que encuentran importantes restricciones para su inserción ocupacional.

3.9 Población-Objetivo del Programa

La DIEA del Ministerio de Agricultura y Ganadería ha reprocesado los censos agropecuarios de 1980 y el Censo por Muestreo de 1986, de manera de poder calcular los ingresos de las explotaciones agropecuarias para el año agrícola 1985/1986.

Para tal fin, construyeron distintos modelos de explotación para cada rubro de producción, basados en el carácter familiar, empresarial o transicional (transición de familiar a empresarial de las explotaciones). Cada uno de los modelos resultantes fue descrito (a partir de la información censal), en sus principales características físicas. Se estimaron los costos y los valores brutos de producción, los Ingresos y otros indicadores económicos.

En el Cuadro No. 25 se presentan los resultados para aquellos modelos de producción, cuyos ingresos netos originados con la venta de la producción agropecuaria resultaron por debajo de la línea de pobreza.

CUADRO NO. 25
PEQUEÑOS PRODUCTORES CON INGRESOS INSUFICIENTES Y DEL GRUPO-OBJETIVO

ACTIVIDADES	PREDIOS	SUPERFICIE	PREDIOS (%)	SUPERFICIE (%)
GANADERIA				
GRUPO OBJETIVO 2/ ING. INS.1/ TOTAL	5 828 6 245 12 073	798 184 936 750 1 734 934	10,1 10,89 21,05	4.98 5.85 10.83
LECHERIA				
GRUPO OBJETIVO 2/ ING. INS.1/ TOTAL	3 443 742 4 185	144 717 71 232 215 949	6,00 1,29 7,29	0.90 0.44 1.34
AGRIC. EXT. GRUPO OBJETIVO 2/	1 301	115 599	2,27	0.72
PAPA GRUPO OBJETIVO 2/	120	984	0,04	0.01
TABACO GRUPO OBJETIVO 2/	146	3093	0,25	0.02
HORTICOLA GRUPO OBJETIVO 2/	4 864	180 014	8,48	1.12
FRUTICOLA GRUPO OBJETIVO 2/	486	5 346	0,98	0.04
HORTIFRUT. GRUPO OBJETIVO 2/	299	6 032	0,52	0.03
TOTAL DEL GRUPO OBJETIVO 2/ TOTAL PREDIOS CON INGS.INSUF.	16 490 23477	1 253 969 2 261 951	28,75 40,9	7.83 14.12

NOTAS: 1/ SE REFIERE A PREDIOS CUYOS INGRESOS NETOS COMERCIALES (VENTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS MENOS COSTOS) NO ALCANZAN US\$3 200 POR AÑO.

2/ SE REFIERE A PREDIOS CUYOS INGRESOS NETOS COMERCIALES NO SUPERAN LOS US\$1 600 ANUALES.

FUENTE: DIEA, MGAP. INGRESOS Y RENTABILIDADES EN EL AGRO URUGUAYO. 1991.

Según estas estimaciones, 23 477 productores estarían por debajo de la línea de pobreza, representando el 40.9% del total de productores del país y ocupando más de dos millones de hectáreas, o sea el 14% de la superficie agropecuaria.

Estos ingresos son por venta de la producción agropecuaria. Como es sabido, entre los pequeños productores existen los ingresos en especie, provenientes de la producción del propio predio que es consumida por la familia. En las explotaciones ganaderas, la faena de ovejas para consumir la carne tiene particular relevancia. También suele tener importancia la producción hortícola, ya sea porque se consume parte de lo que es sembrado con destino al mercado o el producto de la huerta destinada al autoconsumo. En todos, tiene relevancia el consumo de leche producida en el predio, de gallinas, otras aves domésticas y de cerdos. En un estudio reciente (1984), realizado en el Noreste de Canelones (área campesina del país y, por lo tanto, donde estos ingresos deberían ser mayores), los originados en el autoconsumo representaron el 27% del total.

También se perciben ingresos extraprediales de diferentes orígenes, siguiendo con el ejemplo del Noreste de Canelones. Allí se encontró que estos representaban el 19.7% de los ingresos totales y que se desdoblaban de la siguiente manera: por trabajo asalariado: 7.4%; por comercio y servicios: 3.6%; por seguridad social: 8.7 por ciento.

Considerando estos factores y para estimar la cantidad de productores que conformarían el grupo-objetivo del Programa, se estimó la cantidad de productores que quedarían por debajo de una línea de indigencia, calculada como la mitad de la línea de pobreza. Es decir, US\$1600 por año y por familia. Se definió así un subconjunto de productores que conformarían el grupo-objetivo del Programa, estimado en 16 490 hogares de pequeños productores (el 29% del total del país) que ocupan casi el 8% de la superficie útil agropecuaria (Cuadro No. 25).

En lo que se refiere a los asalariados ya se señaló que no hay información para obtener una medición directa de sus ingresos familiares.

Si se toman los indicadores sobre el nivel de satisfacción de las necesidades básicas, se observa que aproximadamente 16 100 hogares rurales cuyo jefe es un asalariado, tienen necesidades básicas insatisfechas.

En síntesis, la población-objetivo de un Programa de desarrollo orientado a las familias rurales pobres alcanzaría a:

HOGARES DE PEQUEÑOS PRODUCTORES	16 490
HOGARES DE ASALARIADOS	16 100
TOTAL POBLACION OBJETIVO	32 590

La población a la cual se pretende alcanzar en el Programa y del cual se deberán seleccionar los beneficiarios, se puede estimar razonablemente en torno a 32 600 familias rurales.

IV. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (PRONADER)

4.1 Formulación de un Programa de Desarrollo Rural

Del análisis realizado anteriormente sobre las características de la población rural, de las causas del empobrecimiento de un considerable sector de familias rurales y de la particular inserción de los pequeños productores en el sistema agropecuario, se pueden extraer elementos que determinan una estrategia realista, para mejorar el ingreso familiar y delinear un programa de desarrollo rural.

Los productores agropecuarios pobres son pequeños familiares de una economía agraria competitiva. Están integrados a sistemas de producción agraria y agroindustrial en los que participan otros tipos de productores de mayor capacidad económica. En consecuencia, cualquier acción dirigida a solucionar su situación de pobreza en forma sostenible y duradera, debe colocarlos en niveles de productividad y eficiencia económica, compatibles con una economía en proceso de creciente apertura. Por lo tanto, aspectos esenciales de la estrategia serán la reconversión y modernización productiva de las explotaciones pequeñas.

Tales transformaciones productivas conllevarán necesariamente niveles de inversión relativamente elevados en fincas y fuera de ellas, superiores a los promedios usuales en otros países de América Latina, donde la economía campesina está menos expuesta a las reglas del juego del mercado y que se orientan básicamente al mercado interno.

También es necesario considerar que tanto los pequeños productores como los asalariados rurales pobres están dispersos geográficamente en todo el país. No existe una "región de pobreza rural" en la cual se encuentren todos o la mayor parte de los integrantes de este grupo-objetivo. Se hay pequeños poblados, bolsones de pobreza, y barrios en las afueras de las capitales departamentales de asalariados agrícolas y productores aislados con escasos ingresos en todos los departamentos del país.

Tampoco es posible individualizar un subsector de actividad, característico de los pequeños productores pobres. En rigor, los pequeños productores (pobres o no) forman parte de diferentes subsistemas productivos dentro del sector agropecuario y agroindustrial, en estructuras mezcladas con medianos y grandes productores.

Incluso en horti-fruticultura, actividad en la cual el pequeño productor tiene una elevada participación, pueden identificarse subsistemas que integran a explotaciones y empresas de considerables dimensiones (cítricultura, frutales de hoja caduca).

Tampoco es posible identificar organizaciones integradas solamente por pequeños productores, en general son asociaciones (cooperativas y sociedades de fomento rural), que incorporan a diversos tipos de productores, siendo su localización el principal factor de integración. Pero se observa que, en algunas de ellas, hay una mayor presencia de los pequeños productores y que tienen experiencia en implementar actividades, que benefician directa y casi exclusivamente a estos productores.

También se observa que en la última década hay una creciente preocupación en las organizaciones de productores por dirigirse a los pequeños. Varios de estos proyectos se han implementado o están en ejecución y se extraen conclusiones muy útiles para diseñar la estrategia del Programa de Desarrollo Rural.

El análisis de estas experiencias, cuyos efectos han sido positivos en la generación de ingresos y empleo en diferentes zonas del país y con distintas producciones, permite extraer lecciones útiles

para el diseño de la estrategia de combate contra la pobreza rural de los pequeños productores agropecuarios. Estas conclusiones surgen de analizar la combinación de factores institucionales, organizativos, de mercado y tecnológicos.

En la mayoría de los casos analizados se observa que:

1. Se trata de un reducido número de pequeños productores, no más de un centenar, organizados y separados geográficamente de otros grupos similares.
2. La organización de los pequeños productores, en general, está amparada o integrada a una organización de la que participan otros productores medianos (cooperativa, sociedad de fomento rural u organización gremial como el Movimiento de Horticultores o la Sociedad de Productores de Leche). Así, alrededor de las economías externas generadas por tal organización (planta de leche, plantas de clasificación y empaque, plantas de almacenamiento, otras), se pudo construir un espacio de acción eficiente para los pequeños productores organizados.
3. Se encuentra una combinación de instancias institucionales que articulan al sector público nacional y local, al movimiento cooperativo, a algunas ONG y/o a otras formas asociativas de pequeños productores.
4. En general se trata de pequeños proyectos de desarrollo productivo, alrededor de un nicho de mercado para un producto principal o mezcla de productos. Los casos de las hortalizas de exportación, de la leche de oveja, de las frutillas (fresas), de queserías artesanales, de cultivos de primor, otros, ejemplifican esta afirmación.
5. En casi todos los casos, la idea del proyecto, una vez iniciada su ejecución, generó amplia adhesión y sobre todo impulsó un rápido proceso de adopción tecnológica en las pequeñas fincas, apoyado por una adecuada asistencia técnica.
6. Las experiencias en ejecución, y varias iniciativas que no han madurado todavía, brindan bases para identificar las principales limitaciones y obstáculos para llevar adelante una política más dinámica de promoción de proyectos de desarrollo productivo local con los pequeños productores agropecuarios pobres. En principio, pueden señalarse las siguientes limitaciones:
 - a. Falta de recursos flexibles para que las organizaciones realicen la formulación adecuada de proyectos, lo que genera atrasos, falta de confianza, e inercia para desencadenar estos procesos de modernización.
 - b. Simililar problema causa la escasez de recursos adecuados para financiar la capacitación y particularmente la asistencia técnica.
 - c. Una limitante especialmente sentida por las organizaciones y los pequeños productores son las dificultades para acceder a líneas de crédito adecuadas y flexibles, para financiar la producción y las inversiones. Los requisitos que exige el BROU, la debilidad de otras instituciones financieras en el medio rural y las elevadas tasas de interés real del mercado, prácticamente, impiden el acceso al crédito al pequeño productor.
 - d. La falta de decisiones oportunas en la construcción o mejoramiento de infraestructura básica de pequeña dimensión, constituyó, en algunos casos, un obstáculo significativo para la puesta en marcha de programas de desarrollo local.

- e. Otras dificultades observadas y que el Programa debe tenerlas en consideración son:
- i) Reducida capacidad para la formulación de las propuestas (proyectos de inversión), a nivel de las organizaciones locales.
 - ii) Ausencia de una instancia nacional, que reúna al sector público con las organizaciones privadas, cuyo objetivo principal sea la promoción del desarrollo rural de los pequeños productores de bajos ingresos.
 - iii) En algunos proyectos, son notorias las dificultades gerenciales y de gestión para expandir las actividades productivas y asegurar la sostenibilidad del proyecto.

4.2 Justificación del Programa

En lo que se refiere a la justificación de una inversión considerable para mejorar la capacidad productiva y la inserción ocupacional de la población rural pobre, el análisis realizado muestra la necesidad y la oportunidad para formular un programa nacional.

Una serie de argumentos justifican una decidida acción de apoyo al sector de pequeños productores agropecuarios y sus familias. De todos éstos algunos tienen que ver con factores exógenos al sector agrario y otros se relacionan estrechamente con aspectos estructurales de la economía agraria nacional y con elementos potenciales de la pequeña producción agropecuaria, a saber:

- a. Procesos migratorios campo-ciudad y acelerada tasa de desaparición de pequeños productores, que caracterizó a la década pasada, hacen imprescindible tomar iniciativas para revertir estos procesos. La adopción de una política indiferente a las necesidades de este subsector de productores agrícolas, agravaría los crecientes problemas de marginalidad social tanto en el campo como en las ciudades, que serían incapaces de absorber con empleos productivos a los pequeños agricultores pobres que abandonan sus predios. No es sólo un problema social, también es económico: el país pierde el importante aporte productivo de esta fuerza de trabajo adaptada y calificada para el trabajo agropecuario.
- b. Por otra parte, la pequeña producción desarrolla ventajas comparativas en varias ramas de la producción agraria. En particular, todas aquellas actividades en las cuales se conjuga la necesidad de una intensa mano de obra con altos niveles de calidad de la producción final. Son espacios naturales para la pequeña explotación familiar. En este sentido se puede afirmar que el apoyo a estos productores y a pequeñas empresas rurales no constituirá un costo neto para la sociedad, sino una inversión rentable. Se trata de integrarlos a los subsistemas productivos que se insertan eficientemente en los mercados regionales o internacionales.
- c. La especialización productiva del Uruguay en el marco de un mercado ampliado subregional, deberá sesgarse hacia aquellas producciones agrarias con alta intensidad y elevada calificación de la mano de obra. En efecto, puede pensarse que la agricultura cerealera extensiva tendrá serias dificultades para competir con la producción argentina y las plantaciones cañeras con el Brasil. Por el contrario, las explotaciones fruti-hortícolas, la producción de lácteos y otras actividades de granja pueden tener ventajas comparativas frente a las economías agrarias vecinas. El Programa debe ser un apoyo muy útil para que los pequeños productores puedan alcanzar los niveles de competitividad necesarios.

- d. La apertura de la economía y el proceso de transición hacia el MERCOSUR, han generado una extendida preocupación por introducir cambios para adaptarse a esta nueva realidad. Se observa que amplios sectores productivos, incluso grupos de pequeños agricultores, no sólo están anuentes a realizar innovaciones sino que reclaman con creciente insistencia orientaciones y apoyo para realizar los cambios necesarios. El Programa comenzaría su implementación en un contexto de demandas por transformaciones y sería una primera respuesta a éstas.

4.3 Objetivos del Programa

En lo que se refiere a los objetivos del Programa, son de distinto nivel y jerarquía. En el más general, el Programa pretende que un segmento considerable de familias rurales supere su situación de pobreza en forma estable y sostenible.

Este es un objetivo ambicioso pero, dadas las características de la problemática y su dimensión, es realista esperar que se alcance con este Programa en una primera etapa, creando condiciones de replicabilidad para ampliar el impacto, y que actúe como un factor catalítico para la futura movilización y asignación de mayores recursos internos orientados con dicho objetivo.

En un segundo nivel, considerando la diferenciación de las situaciones de pobreza rural, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- a. Para el subsector de pequeños productores agrarios pobres, el objetivo del Programa es la reconversión y modernización eficiente para que alcancen condiciones de autosostenibilidad y un consecuente incremento de sus ingresos a largo plazo.
- b. Para el subsector de asalariados y mujeres rurales, el objetivo es la generación de puestos alternativos de empleo local y acciones de alivio a la pobreza.
- c. Para los jóvenes, es crear incentivos económicos y educativos para que permanezcan trabajando en las áreas rurales.

Estos objetivos son congruentes, ya que localmente los proyectos de inversión, dirigidos a los pequeños productores agropecuarios, generarán puestos de empleo más rentables para asalariados y mujeres rurales y la posibilidad de creación de empresas de jóvenes.

En un tercer nivel de análisis, los objetivos de acción del Programa son:

- a. Fortalecimiento de las cooperativas, asociaciones y gremiales que integran a pequeños productores rurales.
- b. Reforzamiento de instancias institucionales nacionales, regionales y locales, como marco para la adopción permanente de una política de desarrollo rural y combate contra la pobreza rural.
- c. Valorización de recursos ociosos a nivel regional, por medio de la capacitación e introducción de tecnologías.
- d. Promoción de la mujer rural como sujeto productivo con capacidad y eficiencia.
- e. La canalización de la energía y creatividad de los jóvenes hacia proyectos productivos rurales.

- f. Diversificación productiva (agrícola e industrial) y aprovechamiento de energías empresariales ociosas locales.

4.4 Lineamientos Estratégicos del Programa

La estrategia del Programa debe tener las siguientes características:

- a. Debe tener cobertura nacional y fuerte articulación local. La dispersión y el número absoluto de familias rurales pobres que se pueden integrar a procesos productivos sostenibles, permiten un manejo global. La distribución geográfica dispersa obliga a enfatizar en la importancia de las instancias y peculiaridades locales como principio de acción estratégica. Estos factores revalorizan el rol y las iniciativas de los gobiernos municipales, e implican que la implementación del Programa sea descentralizado, con decisiones que deberán tomarse localmente.
- b. Debe articular los esfuerzos de desarrollo sectoriales y regionales, no necesariamente dirigidos al grupo-objetivo, con las acciones localizadas en los pequeños productores pobres que serán apoyados por el Programa. Por ejemplo, programas de infraestructura vial y energética para el desarrollo de cuencas lecheras potenciales, en las cuales los medianos y grandes productores tienen un peso preponderante, servirían como base ("economías externas") para insertar acciones focalizadas en el grupo-objetivo, promovidas y apoyadas por el Programa.
- c. Debe involucrar, primordialmente, a las organizaciones locales de productores como agentes de desarrollo rural. Las acciones locales de desarrollo han tenido como principales protagonistas institucionales a las asociaciones de productores o de vecinos. Este patrón de comportamiento debería ser un eje fundamental de la estrategia de superación de la pobreza rural.
- d. Considerando que las organizaciones de pequeños productores tendrán que acceder a mercados competitivos y, en algunos casos, a "nichos" de mercado relativamente sofisticados, adquieren particular importancia los aspectos de capacitación a todo nivel y el apoyo a las actividades gerenciales y de gestión.
- e. En lo que se refiere a las mujeres, jóvenes y asalariados rurales con insuficientes ingresos, tiempo disponible y, generalmente, un nivel educativo aceptable, se pretende promover proyectos productivos agropecuarios que requieran de escasa superficie de tierra (apicultura, cunicultura, cultivo de hierbas aromáticas, otras) y actividades no agropecuarias (tejido de lana y procesamiento de productos agrícolas). Estas opciones se han probado en numerosos pequeños proyectos con resultados aceptables, pese al escaso apoyo recibido y a las restricciones técnicas y crediticias con las que se implementaron.
- f. Un problema de particular importancia en el diseño de la estrategia global, es la implementación de programas específicos y otros incentivos para retener a la población joven en las áreas rurales. Se detectó un serio problema demográfico que se originó en la migración de los jóvenes rurales a las ciudades. A mediano plazo es difícil imaginar un sector rural dinámico sin el aporte de la creatividad y energía de los jóvenes.

Con base en estos lineamientos, en las siguientes secciones se explicitan las **estrategias específicas** en lo productivo, en lo social y en la ejecución del Programa.

4.4.1 Estrategia de Ejecución

La organización para la ejecución del Programa deberá contemplar tres aspectos básicos:

- a. Las acciones no se podrán realizar en una región homogénea sino que, debido a la dispersión de la población-objetivo y su escasa densidad, tendrán que tomar la forma de numerosos proyectos de desarrollo rural microrregional.
- b. La capacidad de captar y entender problemas e iniciativas locales, ámbito de manifestación de los pequeños productores y sus organizaciones.
- c. Los proyectos tendrán que ejecutarse en el contexto de organizaciones de productores, que deberán ejercer el liderazgo en todas las etapas de sus desarrollos desde la identificación de los problemas y las soluciones, hasta la realización de todas las actividades previstas en ellas (producción, poscosecha, comercialización y financiamiento).

Con base en estos elementos, la estrategia de ejecución deberá ser descentralizada generando mecanismos que capten y canalicen las iniciativas locales, con una gerencia central que asegure el cumplimiento de los objetivos globales del Programa y su desarrollo armónico, para que no se oriente exclusivamente hacia ciertas regiones, un sector social o un subsector de la producción.

En la ejecución el Programa se tendrán las siguientes instancias decisorias:

- a. A nivel regional, a iniciativa del MAGyP y de las intendencias, se deberá conformar una comisión que integre a las organizaciones que participan del Programa. Estas comisiones de apoyo al Programa deberán tener capacidad de evaluar y aprobar pequeños proyectos y de darles seguimiento; serán las instancias de asesoramiento y canalización de las iniciativas de las organizaciones locales.
- b. A nivel central, una Gerencia asignará los fondos, realizará las tareas administrativas, promoverá iniciativas regionales y locales y para los sectores sociales que puedan quedar rezagados. Deberá centralizar la información, dar apoyo y orientación a las comisiones de apoyo departamentales, evaluar y aprobar los proyectos de mayor tamaño y organizar el seguimiento de la implementación del Programa y la evaluación de sus impactos.
- c. A nivel nacional, por iniciativa del MGAYP, se deberá conformar una Comisión Asesora del Programa, donde se integren las principales organizaciones que participen en su ejecución.

Esta Comisión tendrá como objetivo central la coordinación de las instancias de ejecución, la responsabilidad de dar orientaciones generales del Programa, la aprobación del programa anual de trabajo y la sugerencia las medidas correctivas necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

4.4.2 Estrategia Agropecuaria para Pequeños Productores

Los lineamientos básicos para orientar las inversiones agropecuarias, se originan en la necesidad de reconvertir y modernizar a los pequeños productores, con base en la producción, procesamiento y comercialización de rubros conocidos, seguros y rentables.

En dicho contexto, se consideran cuatro aspectos básicos que sustentan el desarrollo de las potencialidades productivas y económicas de la pequeña producción agropecuaria:

- Perspectivas del mercado;
- oferta tecnológica disponible, capacitación y asistencia técnica;
- lecciones de la experiencia en proyectos para pequeños productores, y;
- rol de las organizaciones de los productores como apoyo a los pequeños productores.

En lo que se refiere a las perspectivas del mercado, se observa que han sido los principales factores que han determinado el éxito o fracaso de los emprendimientos de los pequeños productores. En el escenario futuro de la Integración subregional cambiarán significativamente las condiciones de mercados y comercio en la región.

Como se señaló, Uruguay puede tener ventajas comparativas con sus vecinos, originadas en tres aspectos básicos:

- a. Relativa elevada educación media y calificación de su población rural.
- b. Extendida red de servicios rurales de infraestructura de transportes, de almacenamiento y de comunicaciones.
- c. Tradición de organizaciones de los productores agropecuarios en cooperativas y sociedades de fomento rural.

Estos factores convergen hacia la búsqueda de modelos de producción de bienes agropecuarios con tecnologías mejoradas, con mayor diferenciación, mayor calidad en su tipificación y con mano de obra calificada.

En lo que se refiere a la oferta tecnológica, se observa que la disponibilidad de "paquetes tecnológicos" innovadores en Uruguay, difícilmente pueda ser clasificada según el tipo de productor destinatario. En rigor, con excepción de la horticultura intensiva, la mayoría de los sistemas de producción tienen funciones de producción relativamente indiferentes a la escala de actividades. Sin embargo, se verifica que el acceso al crédito, a la asistencia técnica y a otros servicios de apoyo a la producción, sí están inversamente relacionados con el tamaño de los precios.

Se constata la existencia de una oferta tecnológica comprobada no sólo en estaciones experimentales sino por los propios productores. Pero el Programa promoverá y apoyará los esfuerzos por adaptar algunos aspectos tecnológicos a la pequeña producción, en microrregiones específicas, y por una mayor coordinación entre las instituciones públicas especializadas y las organizaciones que integran a pequeños productores.

Otro factor básico considerado para delinear la estrategia productiva, fue el análisis de experiencias que, con variados resultados, han hecho los pequeños productores en la última década. En este sentido se seleccionó, sin que sea restrictivo a otras iniciativas, el apoyo a la producción hortífrutícola, a la lechería y a la producción ovina intensiva.

Por último, con base en las experiencias observadas y en los requerimientos mínimos para acceder establemente a mercados relativamente sofisticados, se consideró imprescindible que la ejecución de proyectos productivos se haga en forma de grupos, integrados a organizaciones de mayor tamaño que aglutinen a otros sectores de productores, para apoyar a los pequeños productores en la organización y ejecución de los procesos de poscosecha y comercialización.

4.4.3 Estrategia de Desarrollo Socio-Productivo

La estrategia para el desarrollo socio-productivo de sectores rurales deprimidos, pretende incorporar a actividades productivas a asalariados subempleados y a mujeres de hogares rurales pobres, que no tienen oportunidad de integrarse a la explotación agropecuaria familiar. Se refiere a mujeres que integran un núcleo familiar que, por falta de tierra o por la mala calidad de los suelos, no pueden integrarse a un modelo de producción intensivo que necesite de su activa participación.

La experiencia acumulada por más de cuarenta grupos de mujeres y casi una veintena de asalariados, muestra las posibilidades reales de crear empresas asociativas, que generen empleos productivos e ingresos para mejorar las condiciones de vida de este sector social.

De las experiencias analizadas, se extraen cuatro elementos básicos para definir la estrategia:

- a. Las actividades productivas organizadas en grupos, aunque sean informales, en algunos casos, llegan a consolidarse como cooperativas o empresas asociativas, lo que asegura mayor estabilidad y sostenibilidad.
- b. Apoyo importante en capacitación y asistencia técnica. Ocasionalmente, también, se necesita un fuerte apoyo para la comercialización.
- c. Normalmente hay una ONG o una organización consolidada, que promueve y apoya a estos grupos. Las centrales de servicio creadas por Manos de Uruguay, pero financiadas con el producto de las artesanas (capacitación, diseño, control de calidad y de comercialización), es un excelente ejemplo de un apoyo externo al grupo, que crea las condiciones para viabilizar la inserción productiva de los trabajadores.
- d. Estas experiencias están basadas en la capacidad creativa y organizativa de las mujeres y asalariados rurales. El nivel educativo permite absorber con rapidez la capacitación e iniciar producciones con una calidad adecuada a los mercados.

4.5 Descripción del Programa y Componentes

El Programa Nacional de Desarrollo Rural beneficiará de manera directa a 3700 familias rurales pobres, con crédito para inversiones y para financiar cambios tecnológicos, asistencia técnica, capacitación y apoyo a la comercialización. También, se prevé la constitución de un fondo para costear los estudios de preinversión necesarios para asegurar la viabilidad técnico-económica y social de posibles proyectos que surjan de los grupos de beneficiarios.

De este total, 2500 son familias de pequeños productores pobres que participarán directamente en los programas de desarrollo hortícola, frutícola, lechería y explotaciones ovinas intensivas. Estos pequeños productores organizados, recibirán apoyo en capacitación técnica y para gestión y tendrán la posibilidad de contratar asistencia técnica con el apoyo financiero del PRONADER.

En su mayoría serán asociados de las cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales recibirán con una tramitación sencilla y expedita, el financiamiento necesario para ampliar su base productiva (inversiones para praderas, riego, instalaciones, máquinas de ordeño, compra de ovinos y alambramiento de potreros), e introducir cambios tecnológicos (semillas mejoradas, fertilizantes y agroquímicos).

Además, 800 familias de mujeres rurales serán beneficiarias por líneas de crédito específicas, para financiar empresas asociativas de carácter productivo. Tendrán un fuerte apoyo para la promoción y organización de grupos en capacitación y en asistencia técnica.

Estos fondos es para las mujeres que integran familias rurales que no poseen tierras o que no tienen posibilidad para integrarse a los programas de desarrollo agrícola. Se han analizado tres modelos productivos para grupos de mujeres, que aseguran una adecuada inserción productiva de la mujer y posibilitan mejoras en el ingreso real de las familias rurales más pobres.

Las 400 familias de asalariados en situación de subempleo o con ocupaciones muy precarias, completa el total de beneficiarios directos. En este caso el objetivo es promover y apoyar la operación de microempresas asociativas que generen empleos estables en las zonas rurales y que eleven los niveles de ingreso. También, tendrán acceso a fondos para formular sus proyectos, para la capacitación y asistencia técnica y a una línea de crédito específica para financiar sus emprendimientos productivos.

El financiamiento de unidades de manejo de poscosecha y agroindustriales, y el apoyo en capacitación y asistencia técnica y de gestión, para la implementación y la operatividad de estas actividades, beneficiarán directamente a los pequeños productores. Les asegurarán una parte de la comercialización. A las mujeres y jóvenes rurales les generarán nuevos puestos de trabajo. Las actividades propuestas producen beneficios económicos, que posibilitan la capitalización de las organizaciones de productores y la distribución de ingresos entre los pequeños agricultores.

De forma indirecta otros productores y sectores sociales rurales serán beneficiados por el Programa. En primer lugar, el apoyo y el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores, consolidarán su capacidad para replicar los proyectos con otros productores.

La validación y difusión de tecnologías apropiadas, la apertura de nuevos mercados, la transferencia "horizontal" de experiencias, beneficiarán a amplios núcleos de pequeños productores que están buscando activamente alternativas viables para mejorar sus ingresos.

La experiencia que obtengan los organismos públicos en la implementación del Programa, les permitirá formular y ejecutar con mayor capacidad y eficiencia programas similares.

Las inversiones en actividades agropecuarias intensivas otorgan dinamismo a la economía regional. La generación de empleo en la actividad primaria y el incremento en la demanda de insumos y de servicios (transporte, servicios de maquinaria, otros) son factores que aceleran el crecimiento de las economías locales.

La cobertura y alcances mencionados, se alcanzarán mediante la ejecución de los siguientes componentes:

1. Servicios de Apoyo a la Producción Agropecuaria.
 - a. Fondo para promoción y estudios de preinversión.
 - b. Programa de capacitación.
 - c. Programa de validación y asistencia técnica.
2. Programa de Microempresa y Agroindustria rural.
3. Programa para Asalariados y Mujeres Rurales.

4. Crédito Rural.
5. Organización y Administración del PRONADER.
6. Seguimiento y Evaluación del PRONADER.

4.6 Componentes del Programa

4.6.1 Servicios de Apoyo a la Producción

Dentro de este Componente se consideran también actividades de apoyo a la comercialización, cuyos costos se encuentran distribuidos en los diferentes programas de Servicios de Apoyo a la Producción y en el Componente de Microempresas y Agroindustria Rural. Por tal motivo no se hace una descripción específica en este acápite, pero en el Anexo No. X, se dan los detalles.

a. Promoción e Identificación de Proyectos (Fondo para Preinversión)

Hay numerosas oportunidades de inversión en el sector de pequeños productores, sin embargo, muchas ideas de proyecto permanecen a este nivel por largo tiempo. O sea que no hay mecanismos adecuados para pasar de la iniciativa a un proyecto de inversión, que convoque el interés de los pequeños productores y que sea bancable para los organismos financieros. Este déficit a nivel de los estudios de preinversión, es una importante restricción para la efectiva implementación de muchos programas de desarrollo local.

La asignación de recursos para estudiar la factibilidad de iniciativas novedosas de inversión, es siempre una decisión difícil, pues los riesgos de perder estos recursos son relativamente altos. En este sentido, las cooperativas y SFR son reticentes (como tantas otras empresas privadas) a arriesgar recursos propios para estos propósitos. Por otra parte, las facilidades existentes en Uruguay para estas tareas carecen de la flexibilidad necesaria para financiar la iniciativas previstas en este programa: el Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP) además de ser muy lento para tomar decisiones, privilegia operaciones de mayor envergadura.

Simultáneamente, la mayoría de las iniciativas requieren de la acción conjunta de un mínimo de agricultores, para que estos pequeños proyectos tengan viabilidad económica.

En consecuencia, las tareas de promoción de las ideas-proyecto y de organización de grupos en torno a estas iniciativas, son factores decisivos para la aprobación y ejecución de un proyecto local.

Los costos del Componente de Promoción y Preinversión comprenden el fortalecimiento de las principales organizaciones de productores, con potencial de proyección hacia los beneficiarios directos del PRONADER, y los recursos necesarios para desarrollar los estudios de preinversión para su aprobación por la Unidad Ejecutora o los comités departamentales. Se previó la disponibilidad de fondos para promoción en los dos primeros años de ejecución del Programa, y de fondos necesarios para la elaboración de 100 proyectos locales de preinversión, con el objetivo de que estén en condición de ejecutarse 76 de dichos proyectos. Para más detalles ver Anexo X.

El costo total de estas actividades se estimó en US\$1 414 700.

b. Capacitación

El proceso de capacitación es fundamentalmente importante en un programa de desarrollo rural, para:

- i) Promover la organización de los beneficiarios y fortalecer las instituciones existentes.
- ii) Promover el cambio tecnológico.
- iii) Mejorar la gestión y administración de los recursos en la producción, comercialización y procesamiento agroindustrial.
- v) Promover la identificación de proyectos.

El proceso de capacitación debe privilegiar durante su desarrollo el ámbito asociativo, no solamente por razones económicas, sino por impacto y por los beneficios que confiere al proceso el intercambio de experiencias entre los sujetos de capacitación.

De acuerdo a la concepción del PRONADER, los beneficiarios principales del mismo serán pequeños productores, mujeres, jóvenes y asalariados rurales en condiciones de pobreza. Además de éstos, dada la estrategia diseñada, adquiere particular importancia la capacitación de asistentes técnicos que actuarán a su vez como capacitadores en algunos tópicos, especialmente los que implican entrenamiento productivo y gestión predial.

De la concepción del Programa y de la estrategia global diseñada para su ejecución, surge la necesidad de encarar acciones de capacitación dirigidas a las organizaciones de productores (dirigentes, gerentes y funcionarios), que servirán de apoyo institucional a los proyectos locales.

La experiencia en Uruguay sobre capacitación de pequeños productores pobres, es limitada y no existe una trama institucional que constituya, en la actualidad, el soporte adecuado para la ejecución de políticas de capacitación dirigidas a los sectores más deprimidos del medio rural.

A nivel del sector público, existen instancias formales de capacitación agrícola, artesanal, otras, realizadas por la Universidad del Trabajo con un alcance limitado y que, generalmente, no se insertan en el marco de programas de desarrollo rural.

A nivel internacional se encuentran organismos especializados, con amplia experiencia en la ejecución de programas de capacitación en proyectos de desarrollo rural, tal como el IICA, entidad que está desarrollando actualmente actividades de cooperación técnica con el JUNAGRA, con diversas intendencias departamentales y con DIPRODEL.

A nivel del sector privado existe un conjunto de ONG que desarrollan experiencias de capacitación en el medio rural, vinculadas con actividades de promoción, ver Anexo No.IV.

Normalmente la vinculación de la demanda de capacitación con la institución capacitadora se realiza a través de intermediarios, tales como organizaciones de productores (cooperativas y sociedades de fomento), intendencias departamentales, servicios de campo del sector público agropecuario y organizaciones privadas de diferente naturaleza que actúan en el medio rural.

Para el desarrollo de este Componente se plantea:

- Motivar a las organizaciones con experiencia en capacitación rural, que serán las responsables de la ejecución de las actividades, y que deberán adecuar metodologías y programas a las especificidades de los beneficiarios del PRONADER.
- Un programa de capacitación dirigido a los beneficiarios, conformado por la agregación de las demandas comprendidas en iniciativas locales o proyectos presentados (a nivel

agrícola, artesanal o de empresas de servicios), y un programa centralizado para el adiestramiento de los asistentes técnicos que cumplirán funciones de capacitación.

Un mecanismo de supervisión general y evaluación de las demandas planteadas y las actividades de capacitación propuestas, a través de un recurso técnico altamente especializado integrado a la Unidad Ejecutora del Programa.

Para más detalles sobre temas considerados y número de eventos ver el Anexo No. X, los costos de la capacitación de Asalariados y Mujeres Rurales se presentan más adelante y en Anexo No.XII.

Para la ejecución de este Componente, se diseñaron tres programas con los costos consiguientes:

	US \$
a. Capacitación de productores	651.500
b. Capacitación de organizaciones	317.900
c. Capacitación de asistentes técnicos	257.800
TOTAL COSTOS ESTIMADOS DE CAPACITACION	1.227.200

c. Asistencia Técnica

El Componente de la Asistencia Técnica en el Programa adquiere especial relevancia, ya que en el mismo se propone apoyar el cambio técnico, la reconversión productiva y la mejora en la capacidad de gestión individual y organizada de los beneficiarios. El concepto medular para este Programa radica en la diferenciación entre transferencia de técnicas de producción y asistencia integral al predio, entendiéndose que las actividades productivas deben estar integradas como un sistema, con componentes interrelacionados. Por lo tanto, la asistencia técnica no se agota en el ámbito de las actividades de producción sino que comprende los problemas de la poscosecha, comercialización, y de todos los aspectos de gestión y administración.

Un aspecto esencial radica en la articulación entre el Componente de Crédito y la Asistencia Técnica. El acceso de los grupos beneficiarios a los fondos de crédito disponibles en el Programa, estará condicionado a la participación de la asistencia técnica a nivel del proyecto local, y la aceptación de los compromisos recíprocos derivados de dicho servicio, que los productores asumirán progresivamente hasta el autofinanciamiento. Para más detalles ver Anexos No.X y XI.

La asistencia técnica se canalizará en acciones individuales y grupales, donde el beneficiario se encuentre en condiciones de contrastar, con otros integrantes del grupo, los resultados e incluso evaluar de modo más adecuado el servicio que está recibiendo.

Los grupos de beneficiarios podrán acceder a la asistencia técnica, en el marco de las acciones comprendidas en un proyecto local y en función de las demandas específicas que se desprenden de las actividades definidas en dicho proyecto.

El Programa posibilitará a los beneficiarios agrupados el acceder a la asistencia técnica, cuyo costo estará a cargo de los mismos y será creciente. En el primer año el 90% de los costos de asistencia técnica correrá a cuenta del Programa; en el segundo año, el 80%, y en el tercer año, el 75 por ciento. A partir del cuarto año de ejecución de los modelos productivos, la asistencia técnica será íntegramente financiada por los beneficiarios.

La única condición que regirá por parte del Programa para conceder los fondos de asistencia técnica a los beneficiarios, una vez evaluado y aprobado el proyecto local, será que el profesional haya cursado los eventos de capacitación de técnicos, que orientan respecto de la filosofía del

Programa y la metodología de capacitación de beneficiarios. Así mismo el profesional debe participar en los cursos de actualización técnica que organizará el Programa.

Los contratantes del servicio serán los propios beneficiarios, procurándose fortalecer la capacidad de gestión de los grupos y maximizar el aprovechamiento de los recursos técnicos. Los proyectos locales establecerán las necesidades de asistencia técnica permanente y ocasional previsible, demandas que serán integradas a la evaluación del proyecto que será analizado por la Unidad Ejecutora del Programa.

Un aspecto resaltable durante la concepción de la asistencia técnica, se relaciona con una función complementaria a la transferencia de técnicas productivas e instrumentos de gestión, cual es la identificación de la demanda tecnológica para los sistemas productivos de los beneficiarios.

En este sentido es necesaria la vinculación entre la asistencia técnica y la generación de tecnología, para dar respuestas adecuadas a los vacíos tecnológicos que surjan en la producción. Más específicamente, a necesidades de adaptación y validación de "paquetes tecnológicos" o aspectos parciales de los mismos respecto de la realidad de la pequeña producción.

Estas actividades se justifican en la medida que permitan evaluar las tecnologías en condiciones similares a las que enfrenta el beneficiario en su situación real, y podrá instrumentarse en predios demostrativos instalados en zonas de ejecución de los proyectos y en predios de beneficiarios del Programa.

Las parcelas demostrativas que se han de realizar en los predios de beneficiarios, deberán ser gestionadas por el profesional responsable de la asistencia técnica, con apoyo del grupo beneficiario. Y, por tanto, será preciso disponer de los recursos necesarios en el costo del Componente Asistencia Técnica.

El costo del Componente está direccionado para que los 76 grupos de beneficiarios tengan la posibilidad de contratar la asistencia técnica necesaria.

Los costos totales del Componente surgen de las necesidades agregadas de los proyectos locales, que presentarían los grupos de beneficiarios. Están incorporados los costos de asistencia a los modelos productivos, a los modelos de clasificación, empaque y agroindustria rural y a los de validación de tecnología. Fueron estimados en US\$2 770 000 para los cinco años de ejecución. Para más detalles ver Anexo No. X.

4.6.2 Componente de Microempresas y Agroindustrias Rurales

La posibilidad de clasificar, empaquetar y procesar la producción primaria es muy importante por las siguientes razones:

- a. Mejores posibilidades de comercializar los productos básicos, e incrementar sus precios.
- b. Nuevos puestos de trabajo para la población local.
- c. Generación de un mayor valor agregado en la región.
- d. Posibilidades de acudir a mercados más exigentes, como fuerte incentivo para que el agricultor mejore la calidad de sus productos. La articulación del productor con una planta de clasificación y empaque o una agroindustria, es un factor desencadenador de cambios tecnológicos en la producción primaria.

En este sentido, la propuesta de agroindustria rural se basa en el fortalecimiento de la articulación entre los grupos de productores y las etapas industriales de diferente grado. Se parte de la base de que existen acciones grupales a nivel de productores, que facilitan las acciones conjuntas en las etapas siguientes dentro de la cadena agroindustrial.

Se considera importante establecer de antemano las condiciones necesarias para que la producción alcance progresivamente los circuitos agroindustriales y comerciales internos y de exportación.

Se analizó la posibilidad de establecer una relación directa entre grupos de productores y la agroindustria establecida, si hubiere en la zona de influencia, y la de utilizar la capacidad ociosa existente para algún tipo de producto.

En los casos de inexistencia de plantas agroindustriales en la zona del proyecto local, se plantean pequeños complejos agroindustriales, plantas de empaque y de procesamiento que acompañan al modelo de producción agropecuaria.

Siempre deberá existir un fuerte apoyo permanente en capacitación y asistencia técnica, sobre todo para la gestión de las plantas.

Otro factor que se considera es que la inserción de los pequeños productores en el mercado, no se deberá tanto a las ventajas comparativas provenientes de "recursos naturales calificados y abundantes", sino a las ventajas "adquiridas" en la aplicación de tecnologías que impliquen la obtención de productos diferenciados y con elevada calidad.

Por último, se considera que estos emprendimientos deberán estar en el marco de acción de las intendencias, cooperativas regionales o sociedades de fomento locales, para fortalecer y sostener las diferentes actividades de los grupos de los pequeños productores.

En cuanto a los aspectos tecnológicos, tanto para la clasificación como para los talleres y plantas artesanales agroindustriales, la propuesta se basa en la adopción (capacitación y asistencia técnica mediante) de tecnologías muy simples, que impliquen no sólo sencillez operativa, sino también montos de inversión reducidos.

Asimismo se llevará a cabo, con el apoyo de asesores técnicos, un plan de gestión de calidad del complejo agroindustrial, como única manera de acceder a un espacio de mercado. El mismo incluirá la capacitación del personal, pautas de control de calidad para los productores, información y protocolos operacionales.

Los criterios básicos para formular la propuesta han sido:

- a. El volumen de producción prevista en los modelos productivos y su localización.
- b. Un balance de las capacidades agroindustriales instaladas en el país, su grado de utilización y su localización.
- c. La generación de empleos locales y regionales.

La propuesta se basa en la instalación de emprendimientos de clasificación y empaque e industriales en los diferentes lugares (Cuadro No. 26).

CUADRO NO. 26
PROCESAMIENTO DE POSCOSECHA Y AGROINDUSTRIAS RURALES
LOCALIZACION E INCORPORACION DE LAS DIFERENTES ALTERNATIVAS TECNICAS

LOCALIDAD/AÑO	1	2	3	4	5
ARTIGAS	-	-	-	-	PT
BELLA UNION	-	PR	-	-	-
RIVERA	-	PT	-	PT,PR,Q	PF
TACUAREMBO	PT	-	PT	-	PF,AF-Q
CERRO LARGO	-	-	Q	PT	-
SORIANO	PT	PT	-	PFAF	-
RIO NEGRO	PT	-	PT	PF,AF,Q	-
-	-	Q	-	-	-
SAN JOSE	P	2P-PF	Q	-	-
-	-	-	-	-	-
CANELONES NORDESTE	2P	P	3P,PF	PF	-
CANELONES LITORAL	2P	2Q	-	-	-
SALTO	PR	-	-	-	-

NOTAS: AF PLANTA AGROINDUSTRIAL Y FRUTI-HORTICOLA
P "PACKING" SECANO
PR "PACKING" PRIMOR
PF "PACKING" FRUTAS Y HORTALIZAS
Q PLANTA MADURACION DE QUESOS Y APOYO TECNICO
T TALLER PROCESADOR

"PACKING" ASOCIADOS A TALLERES EN MODELO HORTICOLA DE SECANO	13
"PACKING" ASOCIADOS A TALLERES EN MODELO HORTICOLA INTENSIVO	8
"PACKING" ASOCIADOS A TALLERES EN MODELO FRUTIHORTICOLA	7
"PACKING" ASOCIADOS A TALLERES EN MODELO HORTICOLA PRIMOR	3
TOTAL PACKING	31
TALLERES PROCESADORES, MODELO HORTICOLA SECANO	6
TALLERES PROCESADORES, MODELO HORTALIZAS INTENSIVO	4
TOTAL TALLERES	10
INDUSTRIAS ARTESANALES PROCESADORAS DE FRUTAS Y HORTALIZAS	4
TOTAL	4

LA DIFERENCIA ENTRE "TALLERES" E "INDUSTRIA ARTESANAL", SE DEBE BASICAMENTE A LA ESCALA DE PRODUCCIÓN (VER ANEXO NO. VI).

Se estima que el total de la producción horti-frutícola producida por los grupos de pequeños agricultores, debe pasar por un proceso sencillo de clasificación y empaque o "packing". De esta producción, el 40% podrá canalizarse a las agroindustrias; de las cuales un 53% a partir de la capacidad instalada en el país y el resto en los talleres y plantas promovidas y financiadas por el Programa.

Estas instalaciones serán financiadas con una línea especial de crédito. Se estima que se necesitarán US\$1 106 500 para financiar las inversiones y los costos de operación.

El costo total de inversiones previstas alcanzaría a US\$1 606 400.

Los costos de la capacitación y asistencia técnica específica para este Componente, están contemplados e incorporados a los respectivos programas, que se presentan en el Anexo No. X.

4.6.3 Desarrollo Socio-Productivo de Asalariados y Mujeres Rurales

a. Mujeres Rurales

Se han identificado cincuenta grupos de mujeres rurales con cierto nivel de organización, y que están desarrollando actividades productivas (Anexos No. V y XII). Con base en estas experiencias, es posible llegar a organizar ochenta grupos de mujeres rurales en los primeros cuatro años del Programa, a partir de la disponibilidad de recursos para crédito, asistencia técnica y capacitación. Estos grupos tendrán en promedio 10 integrantes cada uno, con lo cual se lograría incorporar a 800 mujeres rurales como beneficiarias directas del PRONADER.

A partir de las actividades productivas que ya están realizando los grupos, se seleccionaron tres modelos: producción de hierbas aromáticas (como ejemplo de una actividad agrícola), producción de tejidos de lana (como ejemplo de una actividad artesanal), producción de conservas de dulces de frutas (como ejemplo de una actividad agroindustrial de pequeña escala).

Los proyectos y los grupos se incorporan según el cronograma del Cuadro No.27:

CUADRO NO. 27
CRONOGRAMA DE INCORPORACION DE GRUPOS DE MUJERES AL PRONADER

ACTIVIDAD/AÑO	1	2	3	4	TOTAL
HIERBAS AROMATICAS	3	5	12	6	26
TEJIDOS ARTESANALES	3	5	1	6	28
CONSERVA DULCE	3	5	12	6	26
TOTAL ANUAL	9	15	38	18	-
TOTAL ACUMULADO	9	24	62	80	80

b. Asalariados Rurales

La experiencia actual muestra que existen aproximadamente veinte grupos de asalariados rurales que trabajan en actividades productivas. Se ha estimado que es posible duplicar en cinco años la cantidad de grupos, a partir de las perspectivas que generaría el Programa en la obtención de crédito, asistencia técnica y capacitación. El tamaño en promedio de cada grupo sería de 10 beneficiarios, constituyendo así el grupo-objetivo con 400 beneficiarios directos.

El análisis de dichas experiencias muestra que se pueden agrupar en por lo menos tres tipos de actividades distintas: productivas rurales no agrarias (ladrillería, carpintería, herrería, taller mecánico, otros); productivas agrarias (apicultura, cría de conejos, horticultura, otros); y de servicios a la producción agropecuaria (pequeñas empresas dedicadas al mantenimiento y corte de los bosques, arreglo de alambrados y perforaciones para pozos de agua, esquila de los lanares, otros).

En función de esta clasificación se eligió una actividad para ejemplificar cada tipo de actividad, y se formularon los modelos productivos siguientes: 1) ladrillería (como ejemplo de una actividad productiva no agrícola), 2) apicultura (actividad agrícola); 3) servicios de mantenimiento forestal (como actividad de servicio).

La incorporación de los proyectos y de los grupos se presenta en el Cuadro No. 28:

**CUADRO NO. 28
CROMOGRAMA DE INCORPORACION DE GRUPOS ASALARIADOS**

MODELO/AÑO	1	2	3	4	5	TOTAL
LADRILLERIA	1	3	5	3	-	12
EMPRESA SERVICIOS FORESTALES	1	3	6	4	-	14
APICULTURA	1	3	6	4	-	14
TOTAL	3	9	17	11	-	40
TOTAL ACUMULADO	3	12	29	40	-	-

Con ambos programas se alcanzaría un total de 1200 beneficiarios directos de una línea específica de crédito, estimada con base en los costos de inversión y de operación de los seis modelos identificados como ejemplos de alternativas productivas viables para este sector social.

Además serán sujetos de capacitación y asistencia técnica, ver detalles en el Anexo No. XII.

El monto de crédito requerido se estimó en US\$741 100 con los cuales se alcanzaría financiar US\$1 163 000 en inversiones.

El criterio para proveer asistencia técnica ha sido el de considerar que la misma se llevará a cabo en forma grupal, a razón de un día/ técnico por semana y por grupo. La asistencia técnica se proporciona sin costo durante los primeros dos años, disminuyendo luego el aporte que hace el Programa a razón de un 25% anual.

La asistencia técnica será provista por instituciones públicas (Intendencias, MEVIR, DIPRODEL), que tengan experiencia e interés en trabajar con proyectos para asalariados y mujeres rurales.

Para implementar estas actividades es necesaria una importante labor de organización y de promoción, que será realizada por el Programa.

Los costos totales de este Componente, que serán financiados por el Programa, se estimaron en US\$1 408 000. Para más detalles ver Anexo No. XII.

4.6.4 Crédito Rural

El objetivo de este Componente es satisfacer las demandas de crédito de 2500 pequeños productores agropecuarios, en forma sencilla y expedita, para consolidar sus actuales producciones e incorporar inversiones e insumos adicionales, requeridos por las innovaciones tecnológicas promovidas por el Programa. Es decir para financiar la reconversión y modernización del pequeño agricultor; y los emprendimientos productivos de 1200 mujeres y asalariados rurales. Por último, se considera crear una línea de crédito específica para plantas rurales agroindustrias.

Para el logro de estos objetivos, se considera que los canales más idóneos, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y la dispersión de los pequeños productores, son las cooperativas de ahorro y crédito. Estas, a través de sus filiales y cooperativas de base, tienen presencia en todo el país. Para que las cooperativas cumplan eficazmente sus funciones, se diseñó un programa de fortalecimiento institucional que contempla cursos de capacitación intensiva y actividades de asistencia técnica.

Se propone que el Banco Central del Uruguay sea el banco de "segundo piso", que dará seguimiento y supervisión a las cooperativas.

El Componente de Crédito debe fortalecer las estructuras locales, con amplia participación de los beneficiarios y con la perspectiva de capitalizar los recursos externos y, también, internos (ahorros). En este contexto, el capital, "semilla" del Programa, tanto del fondo crediticio como de apoyo inicial para fortalecer las cooperativas, debe llevar a un sistema financiero eficaz y sostenible.

Con el objeto de dar mayor seguridad a la operación de este sistema relativamente novedoso, se han diseñado mecanismos para crear un fondo de garantía que administrará el Banco Central.

El crédito será gestionado con base en los planes de inversión y de operación de los predios de los pequeños agricultores y de los proyectos de inversión para los talleres y agroindustrias. Estos planes serán supervisados por el servicio de asistencia técnica promovidos y financiados por el Programa (Anexos No. X y No. XI).

El crédito de operación (corto plazo) será concedido para la adquisición de los insumos necesarios en la producción agropecuaria de acuerdo a las evoluciones del "paquete tecnológico" (semillas, herbicidas, plaguicidas, específicos veterinarios, otros). Los créditos para inversiones han sido estimados a partir de las necesidades de los modelos de finca (Anexos No. IX y XI).

Las condiciones de los créditos serán adecuadas a las características de los prestatarios y de las propuestas productivas, en cuanto a tasas de interés, plazos y requerimientos administrativos (Anexos No. XI y XII).

Dada la importancia de la inversión para asegurar la sostenibilidad del cambio tecnológico y la estabilidad de los impactos positivos que se obtengan, se asignó una alta prioridad al financiamiento de mediano plazo.

En el Cuadro No. 29 se detallan las inversiones totales que se consideran durante la ejecución del Programa hasta la estabilización de los modelos de producción agropecuaria, y los de las mujeres y asalariados rurales.

CUADRO NO. 29
INVERSIONES FINANCIADAS CON LÍNEAS DE CRÉDITO DEL PROMADER

TIPO DE INVERSIÓN	(US\$)	(%)
A. AGROINDUSTRIA Y COMERCIALIZACION	1 606 400	10.32
B. ASALARIADOS, MUJERES Y JOVENES	1 162 693	7.47
C. INVERSIONES AGROPECUARIAS	12 791 360	82.20
1. PRADERAS	4 113 920	26.44
2. RIEGO	3 420 000	21.98
3. MONTES FRUTALES	1 399 920	9.00
4. ALAMBRADOS	1 920 000	12.34
5. MAQUINAS DE ORDEÑE	575 520	3.70
6. INSTALACIONES	1 362 000	8.75
D. TOTAL	15 560 453	100.00

El costo total de este Componente, durante los cinco años de ejecución del Programa, asciende a US\$12 154 000, desgastados de la siguiente manera:

	Miles US\$
Crédito a los pequeños productores	8 821
Crédito de agroindustrias	1 106
Crédito a empresas de asalariados y mujeres	741
Costo de fortalecimiento de IFIS	485
Fondo de garantía	1 000
TOTAL COMPONENTE DE CREDITO	12 153

Las cifras del crédito a los pequeños productores, mujeres y asalariadas rurales corresponden a los montos que financiará el Programa, como parte de la inversión total.

4.6.5 Organización y Administración del Programa

El objetivo de este Componente es asegurar una correcta ejecución de todas las actividades incluidas en el Programa, en el Organigrama No. 1 se presenta las relaciones entre las instituciones y organizaciones que participarían en la ejecución del PRONADER.

La Unidad Ejecutora del Programa (UEP) estará ubicada en el MGAP y contará con un equipo técnico muy reducido, pero altamente capacitado. A excepción de alguna actividad del componente Capacitación, que la UEP deberá ejecutar en forma centralizada, el resto de las actividades serán realizadas por instituciones públicas especializadas, (JUNAGRA, DIPRODEL, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), otros), organizaciones de productores o por ONG. La UEP deberá evaluar, aprobar el uso de fondos y dar seguimiento a las actividades del Programa, asegurando la coordinación entre ellas. En el Anexo No. XIII se presentan mayores detalles sobre este Componente.

Al frente de la UEP estará un Gerente del Programa, cargo que será cubierto por el MGAP.

De la Gerencia dependerán tres departamentos especializados, responsables de coordinar la ejecución de los componentes del Programa, una Unidad de Administración y una Unidad de Seguimiento y Evaluación, que también deberá organizar las evaluaciones de la ejecución del Programa.

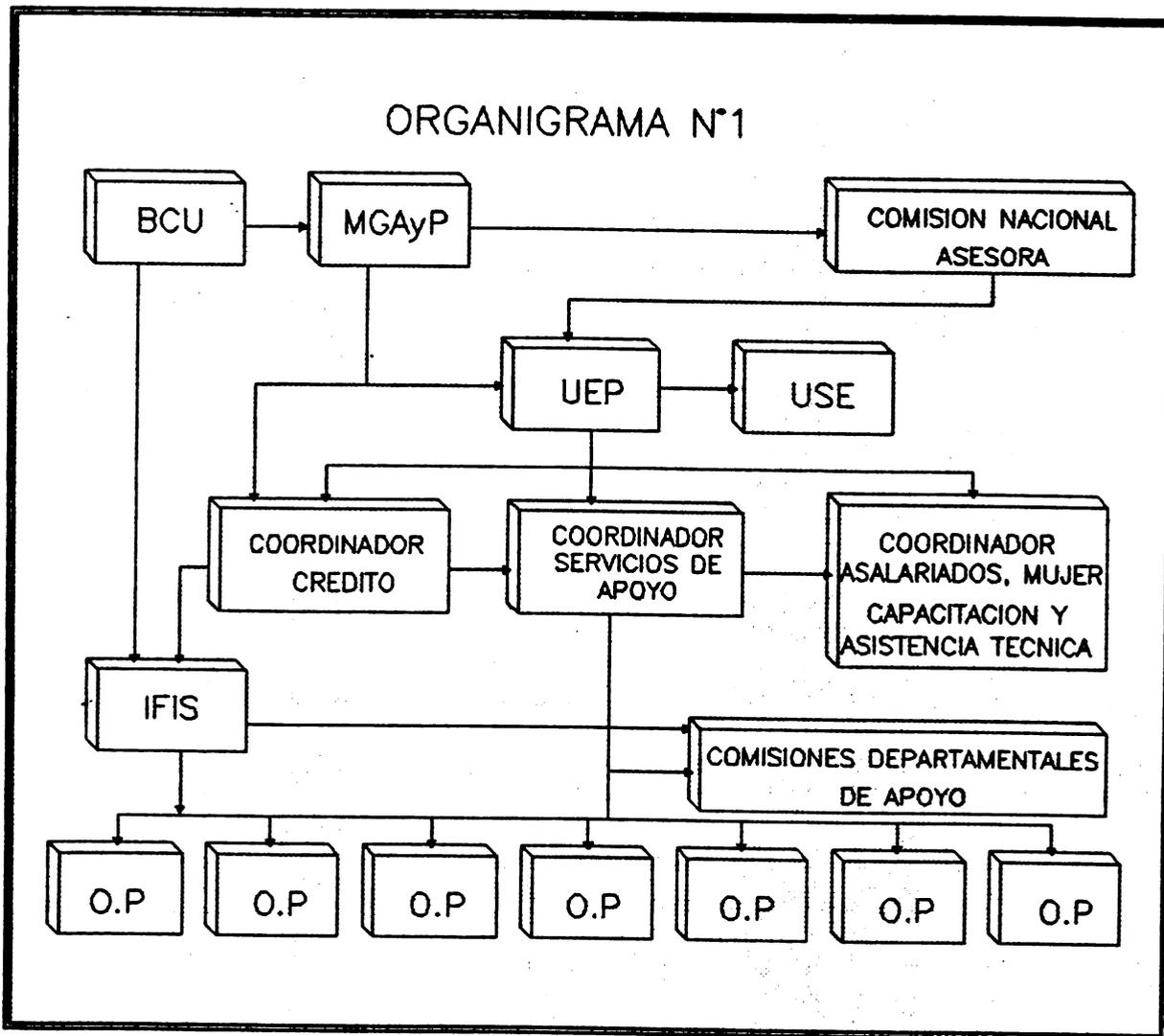
Los departamentos especializados cubrirán las tres grandes áreas del Programa:

- a. Departamento de Servicios de Apoyo a la Producción que coordinará los componentes de Promoción y Preinversión, Asistencia Técnica, y Validación, Capacitación y Agroindustrias.
- b. Departamento de Crédito y Análisis Financiero de los Proyectos.
- c. Departamento de Promoción de Proyectos para Asalariados y Mujeres Rurales.

Las funciones básicas de la UEP serán, por una parte, coordinar y supervisar la ejecución de todos los componentes y, por otra, actuar como una central de servicios donde se canalicen con eficiencia las iniciativas de los pequeños productores y sus organizaciones.

El Programa financiará la adquisición de tres vehículos y los costos de operación, equipamiento y salarios del personal asignado a la UEP, así como los costos de auditoría del préstamo. También se prevén 24 meses de consultores nacionales especializados en evaluaciones técnicas, aspectos jurídicos y en Informática.

ORGANIGRAMA No. 1



El costo total de este Componente alcanza a US\$816 300. Para más detalles ver Anexo No. XIII.

4.6.6 Sistema de Seguimiento y Evaluación

De acuerdo con las políticas del FIDA y del MGAyP, el Programa incorporará una Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE). Ella programará y ejecutará labores de seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa. Las metas incluyen la elaboración de un estudio de base, cinco estudios especiales, una evaluación a mitad de período y una evaluación ex post del Programa.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación tiene los siguientes objetivos:

- a. Proveer a la Gerencia del Programa la información sobre la marcha del mismo, requerida para facilitar un proceso de administración moderno y eficaz y la toma de decisiones.
- b. Sistematizar las experiencias generadas durante la ejecución del PRONADER y las lecciones de ellas aprendidas, para formular una base didáctica que pueda ser utilizada en la ejecución de nuevos proyectos.
- c. Facilitar la coordinación entre componentes y al nivel interinstitucional, para mejorar la ejecución del PRONADER.
- d. Analizar, con la participación de los propios beneficiarios, los efectos e impactos producidos por la ejecución del Programa.

Para cumplir estos objetivos, el seguimiento es entendido como el análisis periódico por parte de la Gerencia del avance del Programa. Su fin es asegurar la entrega de insumos, cumplimiento de calendarios de trabajo, metas establecidas y obtención de los productos esperados de acuerdo con la planificación preestablecida y a los objetivos del PRONADER. El seguimiento tiene como referencia la programación operativa anual (POA) y se fundamenta en el Sistema de Información Gerencial del Programa.

Las actividades propias de seguimiento son:

- a. Análisis de la información de avance generada en las distintas instancias del Programa.
- b. Comprobación en terreno sobre la veracidad de la información.
- c. Detección de opiniones de la población sobre el avance del PRONADER.
- d. Destaque de los logros del Programa.
- e. Alerta sobre los errores cometidos en la implementación de las acciones.

La evaluación, por su parte, es entendida como un proceso encaminado a determinar, sistemática y objetivamente, la pertinencia, eficiencia y eficacia de las acciones ejecutadas y sus efectos e impactos en la población.

Para medir los efectos e impactos de la ejecución del Programa, la evaluación tiene como referencia los objetivos globales del PRONADER y su principal fuente de información son los propios beneficiarios.

Los instrumentos más idóneos para la evaluación, los constituyen las encuestas que deben ser complementadas con estudios de casos, historias de vida y entrevistas en profundidad con informantes calificados. Se proponen tres encuestas: básica, intermedia y final, relacionadas con el período de ejecución del Programa.

Para la ejecución del Componente se creará la USE que asesora al Gerente de la UEP. La USE asumirá completamente las actividades de seguimiento, supervisión y coordinación de los estudios de evaluación, contratados a instituciones especializadas e independientes del PRONADER.

La Unidad de Seguimiento estará integrada por un Jefe de Unidad (economista agrícola), un sociólogo y una secretaria. El personal técnico temporario será contratado para el relevamiento de información periódica de campo.

El Componente financiará los salarios del personal de la USE y de los encuestadores temporarios, un vehículo, las instalaciones para oficinas y, además, los recursos necesarios para la elaboración de los estudios de base, estudios especiales y evaluaciones (a mitad de período y ex post). El costo total del Componente se estima en US\$387 000. Para más información ver Anexo No. XIII.

4.7 Costos del Proyecto

El costo del Programa se estima en aproximadamente US\$20.5 millones (N\$60 mil millones), que incluye contingencias e imprevistos físicos. Los costos-base del Programa fueron calculados a abril 1992. Las contingencias corresponden a un 2% del costo total. Estos porcentajes varían según los componentes. Se estima un período de ejecución de cinco años, por lo cual estos costos-base deberán ser ajustados por proyección del escalonamiento en la etapa de evaluación del Programa.

Los Cuadros Nos. 30, 31 y 32 presentan los costos totales del Programa según sus componentes, categorías de gasto y años de desembolso.

4.8 Financiamiento del Programa

Se procedió a estimar la distribución del financiamiento de cada Componente del Programa de acuerdo al origen de los fondos, del Préstamo FIDA y del Gobierno del Uruguay. El préstamo propuesto por el FIDA ascendería a unos US\$12.0 millones y cubriría un 59% del costo total del Programa. En el Cuadro No. 33 se presentan los costos por Componente y fuente de financiamiento.

CUADRO NO. 30
COSTOS POR COMPONENTES Y AÑOS DE DESEMBOLOSOS
DOLARES

COMPONENTES	C O S T O S P O R A Ñ O					TOTAL	X
	1	2	3	4	5		
1. CREDITO DE PRODUCCION	1 198 760	2 047 240	2 233 440	2 503 640	838 480	8 821 560	
1.1 CREDITO DE COMERC.Y AGROINDUSTRIAS	158 246	258 689	191 482	371 022	127 000	1 106 439	
1.2 CREDITO EMPRESAS ASALAR.Y MUJERES	144 846	330 361	528 694	55 838	- 318 601	741 138	
1.3 CREDITO EMPRESAS ASALAR.Y MUJERES	209 250	101 750	86 750	86 750	0	484 500	
1.4 COSTOS DE OPERACION	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 000 000	
1.5 FONDO DE GARANTIA							
SUBTOTAL	1 911 102	2 938 040	3 240 366	3 217 250	846 879	12 153 637	59.3
2. SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCION							
2.1 PROGRAMA DE PREINVERSION	334 480	378 872	292 698	299 754	108 864	1 414 668	
2.2 ASISTENCIA Y TRANSF.DE TECNOLOGIA	187 580	425 840	689 240	792 470	675 395	2 770 525	
2.3 PROGRAMA DE CAPACITACION	163 380	267 640	284 740	292 420	219 000	1 227 180	
SUBTOTAL	685 440	1 072 352	1 266 678	1 384 644	1 003 259	5 412 373	26.4
3. PROM.ASALARIADOS, MUJERES Y JOVENES							
3.1 PROM.DE ASAL., MUJERES Y JOVENES	101 020	187 375	393 960	422 405	302 870	1 407 630	
4. DIRECCION DEL PROYECTO	217 012	153 772	152 022	150 022	143 497	816 324	4.0
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACION	103 809	51 459	86 159	52 159	93 459	387 045	1.9
COSTO BASE	3 018 383	4 402 998	5 139 185	5 226 480	2 389 964	20 177 010	
CONTINGENCIAS	55 665	63 715	74 368	79 094	55 637	328 480	1.6
TOTAL	3 074 048	4 466 714	5 213 552	5 305 574	2 445 602	20 505 489	100.0
PORCENTAJES SOBRE COSTO TOTAL	15.0	21.8	25.4	25.9	11.9	100.0	
COSTO CON ESCALONAMIENTO 3% ANUAL	3 166 270	4 738 736	5 696 989	5 971 470	2 835 123	22 408 588	

CUADRO NO. 31
COSTOS DEL PROGRAMA POR COMPONENTES Y CATEGORIAS DEL GASTO
DOLARES

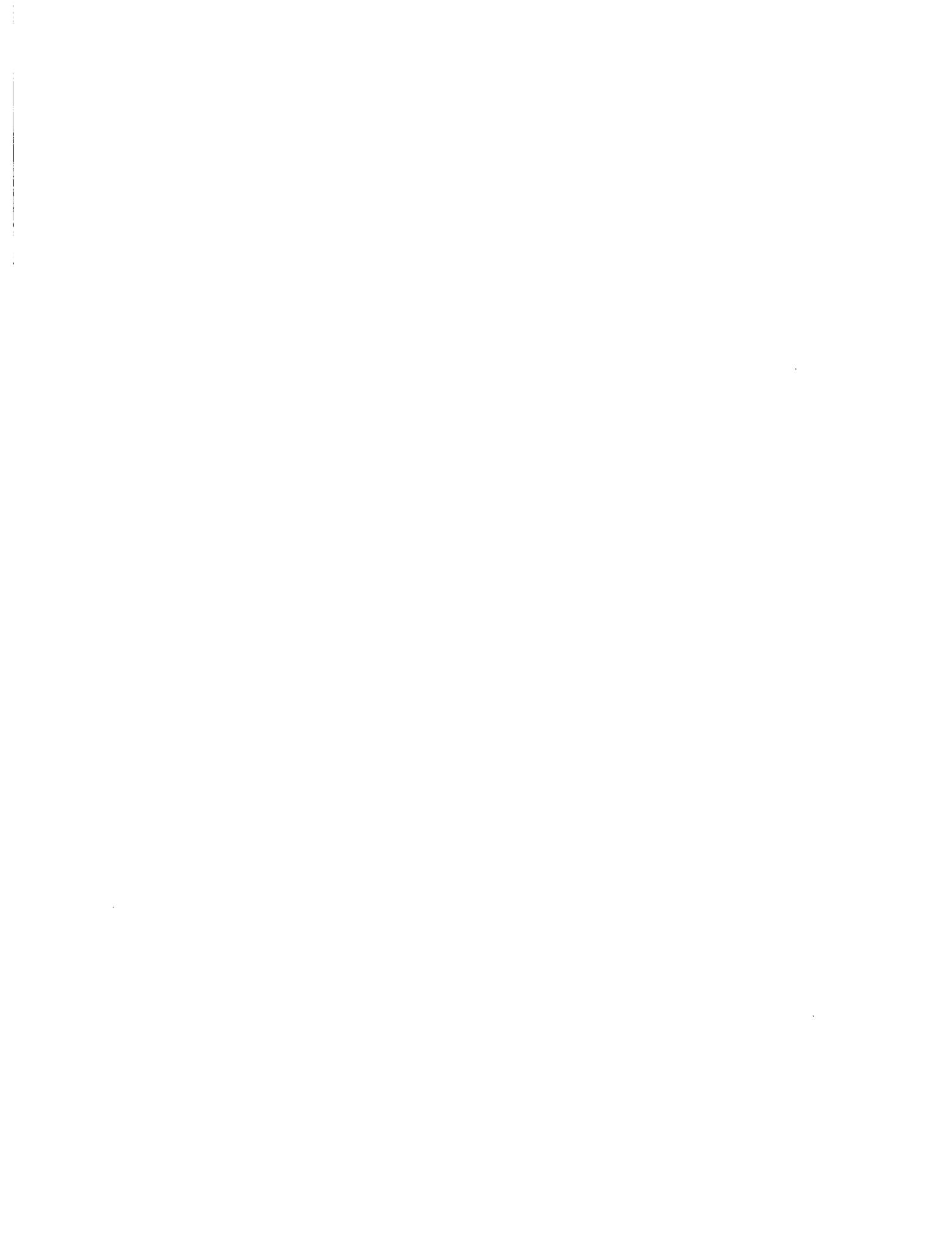
COMPONENTES	C A T E G O R I A S										TOTAL	X		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X				
1. CREDITO														
1.1 CREDITO DE PRODUCCION		8 821 560											8 821 560	
1.2 CREDITO DE COMERC. Y AGROIND.		1 106 439											1 106 439	
1.3 CREDITO EMPR.ASALAR.Y MUJERES		741 138											741 138	
1.4 COSTOS DE OPERACION			107 500	30 000		3 470 00						1 000 000	1 484 500	
SUBTOTAL		10 669 137	107 500	30 000		3 470 00						1 000 000	12 153 637	60.2
2. SERV.DE APOYO A LA PRODUCCION														
2.1 PREINVERSION			68 000			13 466 68							1 414 668	
2.2 ASIST.Y TRANSF.DE TECNOLOGIA					1 227 180	27 705 25							2 770 525	
2.3 CAPACITACION													1 227 180	
SUBTOTAL			68 000		1 227 180	41 171 93							5 412 373	26.8
3. PROMOCION DE ASAL., MUJERES Y JOVENES														
3.1 PROMOCION DE ASAL., MUJERES Y JOVENES				1 027 260	380 370								1 407 630	
4. DIRECCION DEL PROGRAMA				48 000		6 973 09							816 324	4.0
5. SEGUIMIENTO Y EVALUACION						1 776 45						190 000	387 045	1.9
COSTO BASE		10 669 137	265 915	1 105 260	1 607 550	53 391 47						1 190 000	20 177 010	100.0
CONTINGENCIAS			13 296		48 227	2 669 57							328 480	
TOTAL		10 669 137	279 211	1 105 260	1 655 777	56 061 05						1 190 000	20 505 489	
PORCENTAJES SOBRE COSTO TOTAL		52.0	1.4	5.4	8.1	27.3						5.8	100.0	

CUADRO NO. 32
COSTOS POR CATEGORIAS DEL GASTO Y AÑOS DE DESEMBOLSOS
DOLARES

CATEGORIAS	C O S T O S P O R A Ñ O					TOTAL	%
	1	2	3	4	5		
I OBRAS PUBLICAS	0	0	0	0	0	0	0.0
II CREDITO	1 198 760	2 047 240	2 233 440	2 503 640	838 480	8 821 560	
CREDITO DE PRODUCCION	158 246	258 689	191 482	371 022	127 000	1 106 439	
CREDITO DE COMERC. Y AGROIND.	144 846	330 361	528 694	55 838	- 318 601	741 138	
CREDITO EMPRESAS ASAL. Y MUJERES	1 501 852	2 636 290	2 953 616	2 930 500	646 879	10 669 137	52.9
SUBTOTAL	68 000	0	0	0	0	68 000	
III MAQUINARIAS, VEHICULOS Y EQUIPOS	107 500	0	0	0	0	107 500	
PROGRAMA DE PREINVERSION	71 015	0	0	0	0	71 015	
PROGRAMA DE CREDITO	19 400	0	0	0	0	19 400	
DIRECCION DEL PROYECTO	265 915	0	0	0	0	265 915	1.3
UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUAC.	10 000	12 000	12 000	10 000	4 000	48 000	
SUBTOTAL	15 000	15 000	0	0	0	30 000	
IV SERVICIOS CONSULTORES	37 440	112 320	274 560	336 960	265 960	1 027 260	
DIRECCION DEL PROYECTO	62 440	139 320	286 560	346 960	269 960	1 105 260	5.5
PROM.DE ASAL.-MUJERES Y JOVENES	63 580	75 055	119 400	85 445	36 890	380 370	
SUBTOTAL	163 380	267 640	284 740	292 420	219 000	1 227 180	
V CAPACITACION	226 960	342 695	404 140	377 865	255 890	1 607 550	8.0
PROM.DE ASAL. MUJERES Y JOVENES	266 480	378 872	292 698	299 754	108 864	1 346 668	
PROGRAMA DE CAPACITACION	86 750	86 750	86 750	86 750	0	347 000	
SUBTOTAL	187 580	425 840	689 240	792 470	675 395	2 770 525	
VI COSTOS OPERATIVOS	135 997	141 772	140 022	140 022	139 497	697 309	
PROGRAMA DE PREINVERSION	34 409	35 459	36 159	36 159	35 459	177 645	
PROGRAMA DE CREDITO	711 216	1 068 693	1 244 869	1 355 155	959 215	5 339 147	26.5
ASISTENCIA Y TRANSF.DE TECNOL.	50 000	16 000	50 000	16 000	58 000	190 000	
DIRECCION DEL PROYECTO	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 000 000	
UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVAL.	250 000	216 000	250 000	216 000	258 000	1 190 000	
SUBTOTAL	3 018 383	4 402 998	5 139 185	5 226 480	2 389 964	20 177 010	100.0
VII SIN ASIGNACION (OTRAS INVER.)							
SEGUIMIENTO Y EVALUACION							
PROGR.-CREDITO (FONDO DE GARANT.)							
SUBTOTAL							
COSTO BASE	3 018 383	4 402 998	5 139 185	5 226 480	2 389 964	20 177 010	100.0
PORCENTAJES SOBRE COSTO BASE	15.0	21.8	25.5	25.9	11.8	328 480	
CONTINGENCIAS	55 665	63 715	74 368	79 094	55 637	20 505 489	
TOTAL	3 074 048	4 466 714	5 213 552	5 305 574	2 445 602	22 408 588	
COSTO CON ESCAL.DEL 3% ANUAL	3 166 270	4 738 736	5 696 989	5 971 470	2 835 123	22 408 588	

CUADRO NO. 33
FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA (US \$)

COMPONENTES	FIDA	(%)	GOBIERNO DE URUGUAY	(%)	TOTAL
ASISTENCIA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	277 053	10.0	2 493 473	90.0	2 770 525
CAPACITACION	490 872	40.0	736 308	60.0	1 227 180
PROMOCION DE ASALARIADOS, MUJERES Y JOVENES	563 052	40.0	844 578	60.0	1 407 630
PROGRAMA DE INVERSION	353 667	25.0	1 061 001	75.0	1 414 668
CREDITO					
COSTOS DE OPERACION	242 250	50.0	242 250	50.0	484 500
FONDO DE GARANTIA	0	0.0	1 000 000	100.0	1 000 000
FINANCIAMIENTO	9 602 223	90.0	1 066 914	10.0	10 669 137
SEGUIMIENTO Y EVALUACION	387 045	100.0	0	0.0	387 045
DIRECCION DEL PROYECTO	0	0.2	816 324	100.0	816 324
IMPREVISTOS	98 544	30.0	229 936	70.0	328 480
TOTAL	12 014 706	58.6	8 490 783	42.4	20 505 489



V. ORGANIZACION PARA LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA

5.1 Política de Ejecución del PRONADER

El PRONADER tiene como meta la formulación, evaluación, financiamiento y supervisión de 76 proyectos agropecuarios de desarrollo local, de 120 pequeños emprendimientos de grupos de mujeres y de asalariados rurales, y de 45 actividades agroindustriales en un plazo de cinco años de ejecución.

Estas actividades tendrán localizaciones diferentes en el interior del país.

La promoción, formulación y ejecución de los proyectos, se basarán en cooperativas, sociedades de fomento rural, asociaciones gremiales u otras organizaciones de pequeños productores. Los grupos de productores tendrán en promedio unos 33 beneficiarios, aunque el rango de tamaño de los grupos va de 20 beneficiarios hasta 40 beneficiarios por proyecto, lo cual integraría al programa a unos 2500 pequeños productores pobres.

El PRONADER promoverá y apoyará la ejecución de unas 120 iniciativas productivas (pequeñas empresas), destinadas a los trabajadores rurales sin tierra, mujer y jóvenes rurales en grupos más pequeños (10 en promedio) hasta integrar unos 1200 beneficiarios directos.

En consecuencia la ejecución del PRONADER deberá contemplar tres características básicas:

- a. Una descentralización que promueva instancias locales con capacidad de decisión y que puedan canalizar con eficiencia las iniciativas de los productores y trabajadores rurales (hombres y mujeres).
- b. Una ejecución basada en la demanda de los propios beneficiarios. Gran parte de la responsabilidad de implementación recaerá en estos grupos y en las organizaciones a las cuales estén integrados. En este sentido, los proyectos se ejecutarán en el contexto de las organizaciones de productores, que deberán ejercer el liderazgo en todas las etapas de implementación: identificación de los problemas y soluciones, producción, procesos de poscosecha, comercialización y financiamiento.
- c. Como las acciones no se podrán concentrar en una región homogénea, o en un sistema de producción, y ya que deberá incorporar distintos sectores de la sociedad rural (pequeños productores, asalariados, mujeres, jóvenes), habrá instancia central que asegure la coordinación y el desarrollo armónico de una gama de actividades y sectores sociales.

En la ejecución, el Programa tendrá tres instancias decisivas:

- i) Regional. A iniciativa del MGAYP y de las Intendencias, se deberá crear una Comisión Departamental que integre a las organizaciones que participan del Programa. Estas comisiones de apoyo al Programa deberán tener capacidad de evaluar y aprobar pequeños proyectos, y serán las instancias de asesoramiento y canalización de las iniciativas de las organizaciones locales.
- ii) Central. La Gerencia asignará los fondos, hará las tareas administrativas, promoverá iniciativas en las microrregiones, actividades o sectores sociales que puedan quedar rezagados. Tendrá, además, las funciones de centralizar la información, dar apoyo y orientación a las comisiones departamentales, evaluar y aprobar los proyectos de mayor tamaño y organizar el seguimiento de la ejecución del Programa y la evaluación de sus impactos.

- iii) **Nacional.** Por iniciativa del MGAyP, se integrará una Comisión Asesora, donde participen delegados de las principales organizaciones ejecutoras. Esta Comisión tendrá como objetivo central la coordinación de las instancias de ejecución, y tendrá la responsabilidad de dar las orientaciones generales del Programa y aprobar los POA, y de sugerir las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales del Programa.

5.2 Instancias de Ejecución

5.2.1 Integración y Funciones de la Unidad Ejecutora del PRONADER

La responsabilidad de la implementación del Programa corresponderá al MGAyP. Con los fines operativos de ejecución, el Programa será dotado de una unidad ubicada en el Ministerio; estará integrada por un Gerente Ejecutivo y por un reducido personal de apoyo conformado por tres coordinadores de área, un administrador y dos secretarías, ver Anexo XIII.

Los coordinadores deberán cubrir las siguientes áreas de ejecución:

- a. **Coordinador de Crédito**, quien asumirá todos los aspectos vinculados al financiamiento, la articulación de las IFIS con la ejecución de los proyectos, los vínculos con el Banco Central y las relaciones financieras con el FIDA.
- b. **Coordinador de los Servicios de Apoyo a la Producción**, quien será responsable de la coordinación, administración y seguimiento de las actividades de preinversión, de capacitación, de transferencia y validación de tecnología, de comercialización y de operación de pequeñas plantas de empaque y agroindustriales.
- c. **Coordinador de los Proyectos para Asalariados, Mujer y Jóvenes Rurales**, quien tendrá como tarea primordial la promoción de grupos de asalariados, mujeres y jóvenes para la elaboración y ejecución de proyectos productivos, orientados a este sector particular de la población rural. También apoyará, coordinará y dará seguimiento a las actividades de capacitación y asistencia técnica. Especialmente, deberá promover la creación de pequeñas empresas rurales.

La UEP será responsable de coordinar la ejecución de cada Componente y de los componentes entre sí, en el marco de los objetivos globales del Programa:

Las principales funciones de la UEP serán:

- a. Analizar las solicitudes de financiamiento planteadas a nivel local, evaluando la factibilidad técnica, institucional, comercial y financiera de los proyectos presentados.
- b. Financiar la asistencia técnica y la capacitación necesaria para la correcta ejecución en el caso de los proyectos aprobados.
- c. Evaluar y aprobar el financiamiento de las actividades de validación de tecnología.
- d. Financiar actividades de identificación temprana a nivel local, de problemas o de ideas de proyectos de desarrollo.
- e. Promover las organizaciones o grupos de mujeres y jóvenes, y brindar el apoyo técnico-financiero a las iniciativas de dichas organizaciones.

- f. Coordinar con otras instituciones del sector público o privado para que los diferentes programas y proyectos en ejecución sumen esfuerzos, para asegurar el éxito de los proyectos locales que financia PRONADER. Particular importancia tendrá la coordinación con las IFIS, que administran recursos específicos para la ejecución del PRONADER.
- g. Implementar un sistema centralizado de información, su sistematización y divulgación, asegurando una adecuada y oportuna información a las distintas instancias y organizaciones que participen en el Programa y a los grupos beneficiarios.
- h. Elaborar la programación anual de actividades (POA), que será revisada trimestralmente y financiar las actividades programadas.

5.2.2 Integración y Funciones de las Comisiones Departamentales de Apoyo al PRONADER

Dado el alcance nacional del Programa y la heterogeneidad de las situaciones económico-sociales cubiertas, es imprescindible descentralizar su ejecución y tener una instancia más cercana de las iniciativas locales. Es muy importante para la implementación crear condiciones para que los grupos beneficiarios no tengan que desplazarse a Montevideo. Para el tipo de beneficiario que se pretende integrar al Programa, es particularmente difícil y costoso llegar a la capital para efectuar trámites.

Para abarcar estos aspectos se propone la creación de una comisión en cada departamento, que tendrá las siguientes funciones:

- a. Ser enlace entre la UEP y las organizaciones de base.
- b. Tener la responsabilidad de la promoción del Programa, capacidad de decisión y ejecución.
- c. Dar seguimiento a los proyectos locales y apoyar para que éstos no se paralicen por problemas circunstanciales.
- d. Participar activamente en la programación, particularmente en la elaboración de los POAS.

En aquellos casos en que el Gobierno Departamental mostrara interés y capacidad operativa con el acuerdo y participación del MGAyP, la Comisión deberá ser organizada y presidida por la Intendencia.

Deberán integrar dicha Comisión:

- a. La Intendencia,
- b. un delegado de las organizaciones de productores,
- c. un delegado de las IFIS pertinentes,
- d. un delegado de las organizaciones u ONG que promuevan proyectos para mujeres y jóvenes rurales,
- e. un delegado del MGAyP que podrá ser del DIPRODEL o de la JUNAGRA.

Una vez constituida la Comisión Departamental, se podrá establecer un contrato subsidiario con la UEP, a efectos de recibir un aporte del fondo de preinversión para promover ideas de proyectos, a fin de hacer las evaluaciones localmente y aprobar su ejecución. Esto último si se trata de proyectos que no superen los US\$12 000 de desembolso, incluyendo el crédito. En estos casos,

la Comisión podrá ser la intermediaria para facilitar los desembolsos necesarios, para financiar la asistencia técnica y la capacitación, a la organización de beneficiarios que ejecutan el Proyecto.

5.2.3 Integración y Funciones en la Comisión Nacional de Asesoramiento al PRONADER

La Comisión será presidida por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca (o quien éste designe), con participación del DIPRODEL y del Presidente de la JUNAGRA y de las organizaciones representativas de los beneficiarios, que podrían ser: un delegado de la CAF, uno de la CNFR y uno de CONAPROLE (o la Intergremial de Lecheros). Deberá, además estudiarse la formalización, en alguna instancia, de la participación de delegados de los organismos crediticios (IFIS), de las intendencias municipales, de otras instituciones gubernamentales como MEVIR y el INC y de las ONG que están trabajando en programas de desarrollo, particularmente con mujeres y jóvenes rurales.

Esta Comisión tendrá básicamente la responsabilidad de dar las orientaciones generales sobre la ejecución del Programa; fijará las líneas de desarrollo y asegurará la coordinación entre las instituciones que participan activamente en el Programa.

Se reunirá trimestralmente, y la Gerencia del Programa la citará formalmente con 15 días de anticipación, proponiendo un orden del día y elaborando un Informe de Avance del último trimestre, que pondrá a consideración de sus integrantes.

Además, la Comisión analizará los programas operativos anuales, los aprobará y propondrá, cuando corresponda, las correcciones que considere pertinentes.

La Comisión deberá garantizar el cumplimiento de los objetivos del PRONADER, evaluar sus metodologías de trabajo y asegurar una coordinación y diálogo fluido entre las instituciones del sector público, las organizaciones de los beneficiarios, las IFIS y las ONG.

Las actas de las reuniones de esta Comisión serán enviadas a la sede del FIDA y a la institución cooperante del FIDA en Uruguay.

5.3 Ejecución del Componente de Crédito Rural

El Componente de Crédito Rural tiene importancia básica en la ejecución del PRONADER, tanto en sus aspectos sustantivos, para posibilitar el cambio tecnológico y asegurar la sostenibilidad de los modelos productivos, como cuantitativos. Absorbe más de la mitad de los costos del Programa.

Es el Componente cuya ejecución tiene mayor autonomía con relación a la Unidad Ejecutora, por lo tanto es necesario especificar las pautas básicas que deberán orientar su ejecución, para más detalles ver Anexo No. XI.

5.3.1 Descripción y Elegibilidad de los Destinatarios Finales del Crédito

Los destinatarios finales del crédito son los pequeños productores agropecuarios, asalariados, jóvenes y mujeres rurales y las organizaciones de hecho y derecho conformadas por ellos. Para ser sujeto de crédito se debe ser miembro o, por lo menos, tener acceso a una organización que le proporcione asistencia técnica y le facilite la comercialización de sus productos.

Se entiende por pequeño productor agropecuario aquel cuyos ingresos anuales por familia son iguales o menores a US\$3 200.00 y que administre y trabaje personalmente su predio.

Dependiendo del rubro productivo que se financiará, se establecerán límites máximos de superficie de los predios para que ser considerado como pequeño productor y elegible como beneficiario del Programa.

Se sugieren los siguientes límites:

- a. Modelos horti-frutícolas: predios menores a 20 hectáreas.
- b. modelos de lechería: predios hasta 50 hectáreas.
- c. Explotación intensiva de ovinos: predios hasta 75 hectáreas.

Las organizaciones de pequeños productores y de mujeres campesinas podrán ser sujetos de crédito, siempre y cuando cuenten con los recursos colectivos (a nivel de grupo organizado), suficientes para administrar y garantizar el crédito en la forma establecida en el Reglamento de Crédito del Programa.

Los destinatarios finales del crédito deben aceptar y comprometerse con las propuestas técnicas del Programa, para lo cual contarán con asesoría técnica y capacitación.

Los requisitos y documentos únicos necesario para calificar como sujetos de crédito son los siguientes.

REQUISITOS	DOCUMENTOS EXIGIDOS
PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO CALIFICADO COMO TAL POR EL ORGANISMO QUE PRESTA ASISTENCIA TECNICA	CONSTANCIA DE CALIFICAR EN EL PROGRAMA COMO PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO
SER SOCIO DE UNA COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, (IFI)	DOCUMENTO QUE LO HABILITE COMO SOCIO
SER SOCIO DE O TENER ACCESO A UNA COOPERATIVA U ORGANIZACION DE PRODUCTOS QUE LE PRESTE SERVICIOS DE ASESORIA TECNICA, CAPACITACION Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS.	DOCUMENTO QUE LO HABILITE COMO SOCIO O EN SU CASO COMO HABILITADO PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA TECNICA, CAPACITACION Y COMERCIALIZACION.
VOLUNTAD EXPRESA DE PARTICIPAR EN EL PROGRAMA EN LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS POR EL MISMO PARA LOGRAR EL MEJORAMIENTO DE SUS CONDICIONES DE VIDA.	PLAN DE INVERSION APROBADO POR LA ORGANIZACION QUE LE PRESTA ASISTENCIA TECNICA
VOLUNTAD EXPRESA DE CONTRATAR UN PRESTAMO BAJO LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO DE CREDITO DEL PROGRAMA	SOLICITUD DE PRESTAMO EFECTUADA A LA IFI QUE LE OTORGARA EL MISMO
ACCESO LEGAL A LA TIERRA EN DONDE SE PRODUCIRA LA INVERSION	DOCUMENTO EXPEDIDO POR SU ORGANIZACION O POR LA INTENDENCIA DE QUE TIENE ACCESO LEGAL A LA TIERRA

5.3.2 Reajuste al Valor Nominal de los Créditos y Tasa de Interés

Los saldos de capital de cada crédito para efectos de mantener su valor, quedarán sujetos a un ajuste teniendo en cuenta la variación de un índice de Ajuste. Este índice será fijado para cada préstamo subsidiario por las IFIs y sus prestatarios, a través de los mecanismos que se establezcan en el Reglamento de Crédito.

Se podrán utilizar los siguientes índices de ajustes, que serán acordados entre el FIDA y el Banco Central del Uruguay (BCU):

- a) Canasta lechera;
- b) canasta ganadera;
- c) canasta agrícola-ganadera;
- d) precios al consumo (IPC);
- e) precios al por mayor (IPM);
- f) evolución de la tasa en promedio de cambio del nuevo peso con el dólar estadounidense.

En consecuencia, la tasa de interés sobre el capital estará basada sobre uno de los índices elegidos por el prestatario en cuestión. Este reajuste deberá cubrir la desvalorización del capital, más el costo que el BCU cobre por la administración de los fondos. En este momento, se estima que el BCU no cobrará más que el 0.5% (medio por ciento anual sobre saldos desembolsados). El costo final deberá ser acordado con el BCU, cuando el Banco determine exactamente el nivel de sus responsabilidades.

Estimaciones basadas en la experiencia de las Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC), quien manejaría el 40% de la cartera de préstamos, señalan que las IFI pueden cobrar a sus prestatarios en principio un interés sobre saldos en moneda reajustada, no mayor que el 6% anual. Este margen incluye un componente de fortalecimiento institucional durante la vida del Programa que contiene los costos iniciales de ejecución del Programa, el equipamiento, los vehículos necesarios y la capacitación y asistencia técnica para las IFI. Incluye además, los costos operativos de las IFI y el costo operativo del Fondo de Garantía.

5.3.3 Montos Máximos

Los montos máximos para los préstamos por productor, serán hasta el equivalente en moneda nacional de US\$4 500.00 para inversiones y hasta de US\$14 000.00 para gastos operativos anuales para la lechería, y hasta US\$7 800.00 para los cultivos horti-frutícolas.

Estos montos podrán constituirse en múltiplos de acuerdo al número de productores, cuando se financie a sus organizaciones o a proyectos colectivos de los mismos.

5.3.4 Plazos de los Préstamos

Los plazos variarán según los rubros de producción que se financien, pero para inversiones productivas y para comercialización no podrán ser inferiores a cuatro años ni superiores a 10 años. Para gastos operativos de cultivos y para capital operativo para comercialización no podrán ser superiores a un año.

Los detalles operativos, dentro de estos plazos mínimos y máximos, serán determinados en el Reglamento de Crédito.

5.3.5 Períodos de Gracia

Los préstamos podrán tener un período de gracia que podrá variar de uno a cuatro años de acuerdo a los rubros de producción y si son para financiar inversiones y para comercialización. Los intereses no tendrán períodos de gracia ni se capitalizarán. Cuando los créditos tengan más de un año de plazo, el pago de los intereses se efectuará al vencimiento de los créditos anuales o en períodos anuales.

5.3.6 Ahorros

Las IFI fomentarán y estimularán la formación y el crecimiento del ahorro rural entre los beneficiarios del Programa. Para tal efecto, intensificarán la utilización de los servicios financieros de depósitos a la vista y a plazo; y estudiarán la utilización de otros instrumentos de ahorros para destinarlos a la inversión. Podrán, además, establecer mecanismos de incentivos, mediante los cuales los prestatarios ahorren una cantidad fija periódicamente o un porcentaje de los préstamos que reciban. Las modalidades y condiciones de estos ahorros serán las mismas que las establecidas para los ahorristas de las IFI. Sin embargo, estos ahorros podrán ser inmovilizados extraordinariamente por un plazo determinado y acordado entre la IFI y el prestatario, en garantía de los préstamos que haya recibido. El Programa apoyará con asistencia técnica el diseño de estos instrumentos.

Es esencial para el éxito de este mecanismo de ahorro, que las tasas sean positivas en términos inflacionarios, que las mismas sean competitivas con el resto del sistema financiero y que sean inferiores a las tasas que las IFI cobren por los préstamos bajo el Programa.

Los ahorros generados bajo este mecanismo, podrán constituirse en fondos de contrapartida del proyecto y aportes de los prestatarios en efectivo para la ejecución de sus inversiones. En tales casos deberán financiar actividades elegibles bajo el Programa o complementarias para el éxito de sus inversiones.

5.3.7 Apoyo Técnico de los Productores

Es necesario que los productores tengan acceso a la asistencia técnica articulada con el crédito, y el Programa proveerá inicialmente fondos de carácter no reembolsable para asegurar su contratación.

Las organizaciones de productores de base y ONG que operen en la zona y que deseen participar en el Programa, deberán presentar a la UEP en el MGAyP, un proyecto en el que se detalle la clase y monto de los recursos necesarios para proveer asistencia técnica y capacitación a los productores que atenderán. La UEP podrá apoyar la elaboración de estos proyectos y supervisará su ejecución una vez aprobados.

Estos proyectos serán el requisito indispensable para que las IFI puedan otorgar financiamiento a los productores, directamente o a través de sus organizaciones de base. Los convenios subsidiarios de participación deberán incluir una cláusula que articule el crédito con la asistencia técnica, la capacitación, la provisión de insumos y la comercialización de los productos, cuyo proceso de producción se financia con el crédito del Programa.

La asistencia técnica proporcionada bajo el Programa asegurará que las solicitudes se fundamenten en planes de producción relacionados con sus objetivos. Que los mismos estén adaptados a las condiciones particulares de cada localidad; que los proyectos de inversión se ejecuten adecuadamente; que cualquier ajuste requerido sea justificado técnica y económicamente; y que los pagos de intereses y de amortizaciones del capital sean oportunos.

De existir problemas fuera del control del beneficiario, se deben proponer planes de refinanciamiento debidamente ajustados a la realidad del prestatario. Las distintas modalidades bajo las cuales se podrán articular estos refinanciamientos deberán estar contempladas en el Reglamento de Crédito del Programa. No obstante, los mismos deberán reflejarse en las condiciones de pago de las IFI con respecto del BCU.

5.3.8 Condiciones de Fondos Rotativos

Los recursos del préstamo serán depositados en el BCU en una cuenta especial. La utilización de estos recursos se registrará por un Reglamento de Crédito acordado entre el FIDA, el BCU y el MGAP y por un Convenio Subsidiario de Participación que será suscrito por cada IFI con el BCU.

Las IFI registradas en el BCU y que hubieren suscrito los convenios, presentarán al BCU una solicitud de adelanto de fondos, denominada en la canasta de reajuste seleccionada. Esta solicitud estará basada en una proyección y flujo de caja de su utilización en los siguientes noventa días. Los posteriores desembolsos los efectuará el BCU a las IFI contra presentación del documento que justifique la formalización y el desembolso de los créditos. El adelanto efectuado por el BCU, en primer término, constituirá un fondo rotativo en la IFI que lo haya solicitado, con el objetivo de no demorar el desembolso de los préstamos subsidiarios.

Las recuperaciones efectuadas por las IFI de los préstamos subsidiarios y que sobrepasen sus necesidades de financiamiento de los siguientes noventa días, serán devueltas al BCU en la forma y condiciones pactadas con el mismo. Estas recuperaciones serán depositadas en una cuenta especial abierta en el BCU, desde donde se efectuarán los siguientes desembolsos.

De esta manera se lograrán dos objetivos: las IFI tendrán siempre fondos disponibles para financiar las actividades agropecuarias oportunamente, y las recuperaciones de los préstamos estarán disponibles en el BCU para continuar financiando actividades bajo el Programa, hasta tanto el FIDA y el BCU acuerden otorgar otro destino a los fondos del préstamo.

5.3.9 Instituciones Crediticias Involucradas

Las instituciones crediticias involucradas en el Programa serán el BCU en su carácter de agente financiero del Gobierno.

Cualquier IFI pública o privada podrá participar ajustándose a los reglamentos del Programa. Sin embargo, será difícil la participación del sistema de bancos privados, por no tener una red de unidades suficientemente extendida en el país, como para llegar a los prestatarios finales, por los riesgos involucrados en este tipo de proyectos y por los elevados márgenes de intermediación que requieren.

Las IFI interesadas son cooperativas de ahorro y crédito, reconocidas como tales por el BCU. Estas cooperativas actualmente son las Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC), Asociación de Cooperativas (ACAC), FUCAC y CAYCU.

Aquellas entidades que no se encuentren registradas en el BCU en calidad de IFI, podrán participar en el Programa a través de una IFI registrada. Las que no se encuentren registradas en el Banco deberán firmar un convenio de participación con la UEP, el BCU y la IFI registrada, en el cual se delinearán los requisitos según los cuales se le efectuarán préstamos bajo el Programa. En este caso se encuentra FUNDASOL.

5.3.10 Convenios Subsidiarios de Participación

La participación de las IFI se registrará por los convenios subsidiarios que suscribirá el BCU con cada una de ellas.

Las principales obligaciones que asumirán las IFI, mediante estos convenios, serán las siguientes:

- a. **Constituirse en intermediarios financieros del Programa, asumiendo la responsabilidad de devolver los créditos que le otorgare el BCU, en las condiciones pactadas en el Convenio Subsidiario de Participación. El Reglamento de Crédito del Programa acordado entre el BCU, MGAP y el FIDA, formará parte integrante del Convenio Subsidiario de Participación.**
- b. **Recibir, aprobar y/o rechazar las solicitudes de crédito, estudiando y evaluando la justificación técnica y financiera de los proyectos de acuerdo con el reglamento de crédito aprobado para el Programa.**
- c. **Solicitar los desembolsos de los recursos del Programa al BCU, cuando éstos se ajusten a lo estipulado.**
- d. **Efectuar la cobranza del monto principal e intereses en la forma y condiciones establecidas en el Programa.**
- e. **Supervisar que los prestatarios utilicen correctamente los recursos de los préstamos otorgados, de acuerdo con los términos acordados.**
- f. **Asegurar que los prestatarios cuenten con la asistencia técnica y capacitación adecuadas, para llevar adelante los proyectos de acuerdo con lo planificado y acordado con la UEP.**

VI. PROPUESTAS DE PRODUCCION AGROPECUARIAS

6.1 Características Generales de las Propuestas

La situación económica y social de los pequeños productores pobres, su distanciamiento del mercado y su precaria inserción institucional, determinan que los modelos productivos deban apoyarse en la disponibilidad de un conjunto de instrumentos, a saber: financiamiento de fácil acceso, asistencia técnica para la producción y administración de su unidad familiar, capacitación en la gestión de sus recursos y canales de comercialización organizados que permitan la llegada de la producción al mercado en las mejores condiciones posibles.

En razón de estas consideraciones, los modelos, partiendo de la situación actual, son proyectados no solamente en sus componentes de productivos, sino que además se establecen las características de la comercialización de los productos, así como las actividades agroindustriales que resulten recomendables para incrementar el valor de la producción y del ingreso familiar. En muchos casos, estas actividades no podrán descansar en los productores beneficiarios, sino que se requerirán estructuras empresariales de apoyo, preexistentes o no, para viabilizar las acciones de comercialización de la producción, en estado natural, o proceder a efectuar algún proceso de transformación de la misma.

Otro aspecto que se ha de precisar es que cuando se formulan los modelos productivo-comerciales, se está simulando una situación de carácter individual, pero que en su proyección encuentra viabilidad en el marco asociativo de una organización formal de productores agropecuarios o de un grupo de productores, que justifica el desarrollo de acciones de apoyo en diversas áreas como son: la asistencia técnica, la capacitación y la comercialización. Por esta razón, la condición de viabilidad que pueda alcanzar el análisis económico-financiero de los modelos propuestos, perdería validez si se le despoja del marco organizativo en el cual deben desenvolverse.

Respecto del soporte institucional para la instrumentación de los modelos productivos, de poscosecha y de comercialización, el Programa apuesta a dar dinamismo a las organizaciones de pequeños productores y a aquellas que manifiesten una vocación de apoyo a los mismos, aun cuando su masa social no sea integrada en forma predominante por los beneficiarios del mismo.

No obstante el rol protagónico que se pretende por parte del sector privado organizado, tanto a nivel local como en estructuras más amplias, se entiende que le cabe al sector público y a sus estructuras especializadas un papel importante de impulso para lograr el dinamismo y el fortalecimiento de la organización de los beneficiarios. Tanto las intendencias municipales locales, como los servicios descentralizados del MGAyP y de instituciones como el SUL, el INIA y la Universidad de la República, pueden contribuir en forma significativa, a través de actividades de transferencia de tecnología, asistencia técnica y capacitación, a generar y fortalecer los cambios en la población beneficiaria del Programa.

En particular, y de acuerdo con los sistemas productivos y rubros principales identificados en los distintos modelos, surge la importancia del sector horti-frutícola para el Programa. Constituye una realidad innegable la debilidad institucional que manifiesta el sector productivo horti-frutícola, si se le compara con otros sectores de la producción. Por este motivo parece importante señalar el papel que la estructura especializada del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca especializada en la problemática horti-frutícola, la JUNAGRA (Junta Nacional de la Granja), podría cumplir en algunas áreas en apoyo de las organizaciones de productores a que se vinculan los beneficiarios.

Fueron seleccionados siete modelos productivos: tres modelos en los cuales el rubro dominante es la horticultura y cuyas diferencias radican en la localización (primor y estación); en la intensidad de los rubros; en la disponibilidad de riego y en el destino de la producción (fresco e Industria).

Un modelo horti-frutícola, dos lecheros, cuya diferenciación estriba en la tecnología y en el destino del producto (remisión a planta y fabricación artesanal de queso), y un modelo ovino intensivo.

En el Cuadro No. 34 se presentan las características de los modelos propuestos, ver Anexo No.IX.

CUADRO NO. 34
RESUMEN DE LOS MODELOS PRODUCTIVOS DEL PROGRAMA

DENOMINACION	TAMAÑO DE PREDIO (EN HAS.)	AREA DE CULTIVOS (HAS)	INVERSIONES PEDIALES PROYECTADAS
HORTIC. SECANO	19.0	1.40	PASTURAS (*)
HORTIC. RIEGO	34.0	1.45	RIEGO Y PASTURAS (*)
HORTIFRUTICOLA	25.9	1.90	MONTES FRUTALES, PRADERAS, RIEGO
HORTIC. PRIMOR	20.0	1.51	RIEGO E INVERNACULOS
LECH. REMISION	37.5		PASTURAS Y MAQUINA DE ORDEÑE
LECH. QUESERIA	36.0		INSTALACIONES
OVINO INTENSIVO	75.0		PASTURAS Y SUBDIVISIONES

(*) LAS PASTURAS ENTRAN EN ROTACION CON LOS CULTIVOS HORTICOLAS.

Los criterios centrales que determinaron las propuestas de transformaciones productivas para todos los modelos, tuvieron como definiciones básicas los siguientes elementos:

- a. Seleccionar rubros adecuados a la combinación de recursos del pequeño productor, con tecnología disponible y condiciones de competitividad favorable en la región. Para esto último, se tomó como referencia el trabajo realizado por MGAP y la GTZ sobre competitividad, considerando precios de paridad para la estimación de los costos fijos y variables, los ingresos y las inversiones.
- b. Instrumentar una evolución progresiva en los cambios tecnológicos y de combinación productiva, que no genere desequilibrios importantes en la economía familiar.
- c. Propósito de pleno empleo de la mano de obra familiar e incremento adicional prudente, debido a los efectos de las corrientes migratorias sobre la oferta de mano de obra rural.
- d. Inversiones cuyos montos y manejo no comprometan la economía del predio, evitando generar niveles de endeudamiento inconvenientes y de gran riesgo.
- e. Procurar, en consideración del ítem anterior, la mayor capitalización de los predios familiares.
- f. Apoyo intenso de asistencia técnica, grupal e individual combinadas y capacitación para lograr los cambios tecnológicos y de gestión necesarios.
- g. Concepción estrictamente asociativa de la instrumentación de los modelos, que posibilite levantar las restricciones generadas por la escala del predio individual.
- h. Condiciones de plazos de los créditos acordes con los períodos razonables de retornos de las inversiones y cobertura total de los costos de operación.

- i. **Sistemas de comercialización y procesamiento de una parte de algunas producciones que, bajo la forma de módulos articulados con la producción primaria, valore y confiera más flexibilidad a la colocación de la misma en los mercados.**

Es preciso destacar en forma muy especial que la totalidad de las estrategias de transformación productiva propuestas, conllevan cambios tecnológicos, expresados en el crecimiento significativo de los rendimientos agrícolas, y que éstos sólo serán efectivamente posibles por el impacto de los componentes de asistencia técnica y capacitación conjuntamente en el Programa.

También resulta necesario hacer énfasis en el concepto integral de modelo productivo/poscosecha-comercialización, que integra un conjunto estrechamente vinculado en la actividad horti-frutícola, y en el que la viabilidad de las propuestas depende por igual de las tres áreas de gestión.

Al observar las propuestas productivas en conjunto y al apreciar la magnitud esperada en cuanto al incremento de la producción de los rubros horti-frutícolas, es preciso señalar que la viabilidad de los modelos está dada por sus resultados a precios de paridad o competencia regional. Por eso dichas condiciones ponen a la producción en situación de ser potencialmente canalizada hacia el mercado externo.

Los elementos que aseguren o aproximen la posibilidad de dicha canalización, estarán dados principalmente por la organización de la producción y, por ende, por la fortaleza de gestión de las organizaciones de productores u otros agentes privados, que logren avances en el proceso exportador.

La generación de los volúmenes que prevé el Programa a través de los modelos horti-frutícolas, en una hipótesis de abastecimiento de mercado interno, estaría contribuyendo a aumentar las dificultades por la caída de los precios.

Por tanto, sin desconocer la distancia existente entre una economía familiar de autoconsumo y un predio familiar con acceso a la exportación, se entiende que los cambios tecnológicos en la producción —acompañados de cambios tecnológicos en la poscosecha y el surgimiento de organizaciones con capacidad exportadora—, pueden materializar acciones exitosas de este sector de productores en condiciones de pobreza, y mejorar con carácter permanente sus ingresos y calidad de vida.

A esta complejidad y combinación de aspectos apuntan los distintos instrumentos del Programa, buscando fortalecer las diferentes áreas que condicionan los resultados de los agentes productivos beneficiarios directos del mismo.

El Programa se propone contribuir a generar una dinámica productiva, apoyada por una mayor vitalidad institucional de instituciones públicas y privadas cumpliendo diferentes roles en armonía con los objetivos planteados.

6.2 Breve Descripción de Modelos

6.2.1 Modelo Hortícola de Secano, Familiar sin Tractor

Este modelo es representado alrededor de 3000 predios familiares que no contratan mano de obra y que se encuentran localizados en la zona sur (Canelones y San José) y en cinturones de chacras de algunas capitales departamentales.

El tamaño del predio tipo es de 19 ha, de las cuales 1.4 ha son cultivadas anualmente con rubros hortícolas extensivos; el resto permanece con pasturas naturales que se utilizan en el pastoreo de vacunos y lanares y animales de trabajo.

La propuesta es incrementar el área de cultivos hortícolas hasta 3 ha, incorporando dos productos comerciales, tomate para industria y cebolla, para alcanzar el nivel de pleno empleo de la mano de obra familiar.

6.2.2 Modelo Hortícola Semintensivo con Riego

Este modelo representa aproximadamente 1720 productores a nivel nacional, y se localiza principalmente en el Sur del país. Los predios tienen una superficie de 34 ha; el sistema productivo se integra con 1.45 ha de horticultura extensiva y semiintensiva, y destina el resto del predio a la ganadería con vacunos y lanares sobre campo natural.

La estrategia de desarrollo se apoya en la incorporación del riego, en incrementos en la productividad de cultivos en proceso y en la incorporación de nuevos cultivos (pimiento y ajo) en una superficie de tres hectáreas. Se introduce en el sistema una rotación de praderas convencionales y horticultura a efectos de atender a la conservación y recuperación de los suelos.

6.2.3 Modelo Horti-frutícola Familiar

Este modelo representa la situación productiva y la organización de los recursos de aproximadamente 690 beneficiarios potenciales del Programa. Se encuentra localizado en la zona sur y en torno a ciudades del interior y capitales departamentales. El tamaño del predio-tipo es de 25.9 ha, el área hortícola en promedio es de 0.9 ha y el área frutícola es de una hectárea. Generalmente se utiliza para producir uva para vino.

El área destinada a ganadería es de 24 ha; se mantienen bovinos y ovinos para autoconsumo y animales de trabajo.

La estrategia se basa en aumentar el área de cultivos hortícolas hasta de 3 ha, en introducir cultivos nuevos (cebolla y tomate) y en sustituir en el área de fruticultura cultivos con mejores márgenes de ingreso, tales como el durazno y ciruela.

6.2.4 Modelo de Cultivos Primor

Este modelo corresponde a predios localizados en zonas en que las condiciones agroclimáticas, posibilitan la producción de primicia y su entrada al mercado de Montevideo (y Buenos Aires), anticipadamente en uno o dos meses al período normal de cosecha. Se localizan básicamente en el Norte del país (Salto, Rivera y Artigas).

El modelo representa las condiciones productivas de unos 455 pequeños predios; tienen una superficie de 20 ha, de las que se dedican un promedio de 2.12 ha a la horticultura, el resto de aproximadamente 17 ha se destina a ganadería para autoconsumo y ventas esporádicas de acuerdo con las necesidades de la familia.

En este modelo la estrategia se concentra en incorporar o aumentar la participación de los cultivos primor en la combinación productiva, sustituyendo el área de cultivos hortícolas extensivos actuales. Se amplía la capacidad de riego anual; además se introducen cambios tecnológicos incorporando la tecnología del Invernáculo. Se expande el área dedicada a frutilla hasta 0.3 hectáreas.

6.2.5 Modelo Familiar Lechero de Remisión

Este modelo representa 900 explotaciones que tienen una superficie en promedio de 37.5 ha, y no se contrata mano de obra. Destinan a la lechería la casi totalidad del predio; poseen un rodeo lechero de 20 vacas masa y se sitúan en un nivel de producción en torno a 57 600 l por año.

La estrategia de desarrollo se basa en: aumento del área de pasturas mejoradas y en un mejor manejo del forraje; recría de reemplazos lecheros fuera del establecimiento en campos de manejo asociado; incremento del número de vacas en ordeño; uso de servicios de maquinaria externa para las labores de preparación del suelo; mecanización del ordeño y mejoramiento de las condiciones sanitarias. La producción de leche por hectárea crece de 1 600 litros hasta 3 640 litros. Las vacas en ordeño aumentan de 15 animales a 26 animales en el año de estabilización del modelo. La leche es remitida totalmente a las plantas procesadoras (CONAPROLE y otras pequeñas empresas cooperativas).

6.2.6 Modelo Familiar de Lechería con Producción de Queso Artesanal

Este modelo representa la situación de 400 pequeños establecimientos lecheros con una superficie en promedio de 36 ha, localizados en zonas muy alejadas de las cuencas de remisión o con dificultades de acceso, que impiden su vinculación con plantas procesadoras.

Son predios con un reducido porcentaje de campo mejorado y sin posibilidades de realizar la cría de reemplazos fuera de los mismos.

La estrategia se concentra en incrementar el valor de la producción de leche actual, por la incorporación de procesos de elaboración, realizados a nivel familiar, complementada con acciones asociativas en términos de conservación (planta de maduración) y comercialización de la producción.

Los rendimientos de la producción lechera crecen muy moderadamente de 1000 l/ha a 1300 l/hectárea.

6.2.7 Modelo Ovino Intensivo

Este modelo representa la situación de 3000 pequeños productores, establecidos en zonas ganaderas de media y alta aptitud pastoril. El tamaño del predio de este modelo es de 75 ha, con un índice de productividad considerablemente por debajo del promedio nacional. La totalidad del predio se dedica al pastoreo de lanares en praderas naturales.

La estrategia es aumentar la intensidad en la cría de lanares, incorporando áreas con pasturas mejoradas de uso estratégico y subdivisiones (potreros), para el mejor aprovechamiento de las pasturas naturales y alimentación de los ovinos, manteniendo como orientación central la producción de lana. También se prevé una mejora en los aspectos reproductivos y sanitarios con apoyo de la asistencia técnica.

La producción de lana por hectárea se incrementaría de 12 kg a 28 kg/hectárea.

En los Cuadros No. 35 y 36 se presenta el ritmo de incorporación de los beneficiarios por modelo productivo y la distribución de los mismos por departamentos y por modelo.

En el Anexo No. IX, se presentan los detalles de los modelos descritos, en lo que se refiere a los aspectos tecnológicos, económicos y de manejo, así como a la organización en grupos.

CUADRO NO. 35
RITMO DE INCORPORACION DE BENEFICIARIOS POR MODELO

MODELOS	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	TOTAL
HORTSECANO	80	120	200	80	40	520
HORTRIEGO	80	80	80	120	40	400
HORTIFUT.	-	40	80	80	40	240
PRIMOR	40	40	-	40	-	120
LECHEREM.	80	180	100	60	20	440
LECHEQUESO	-	20	40	40	40	140
OVINOINT.	80	80	160	200	120	640
TOTAL	360	560	660	620	300	2 500

CUADRO NO. 36
DISTRIBUCION DE BENEFICIARIOS POR LOCALIZACION Y POR MODELO

DEPARTAMENTO	HORTICOLA SECANO	HORTICOLA RIEGO	HORTIFRUTI COLA	HORTICOLA PRIMOR	LECHERO REMITENTE	LECHERO QUESO	INTENSIVO OVINO	TOTAL
CANELONES	200	200	160		60	40	120	780
SAN JOSE	80	80	40		60	40		300
SORIANO	40	20	20		40			120
RIO NEGRO	40	20	20		40			120
RIVERA	40	40		40	60	20	120	320
TACUAREMBO	40	40			40	20	40	180
C. LARGO	40				60	20		120
ARTIGAS	40			40			80	160
SALTO.				40			40	80
TREINTA Y TRES					40		40	80
LAVALLEJA							40	40
ROCHA							40	40
DURAZNO					40		80	120
FLORIDA							40	40
TOTAL	520	400	240	120	440	140	640	2 500

6.3 Inversiones Prediales

Para que los cambios en las condiciones de producción del pequeño agricultor sean permanentes, uno de los factores decisivos es la capacidad de inversión.

Junto con el fortalecimiento de las organizaciones de basa, la capacitación y la asistencia técnica, el Programa brinda a los pequeños productores la posibilidad de financiar las inversiones que aseguren al productor un crecimiento autosostenido, una vez que concluyan los desembolsos.

En el Cuadro No. 37 se detallan las inversiones previstas en cada modelo. Estas inversiones serán financiadas con el Componente de Crédito y su ejecución está articulada a la asistencia técnica y a la capacitación (Anexos No. IX, X y XI).

CUADRO NO. 37
COMPOSICION DE LAS INVERSIONES FINANCIADAS POR EL PRONADER
EN LOS MODELOS AGROPECUARIOS (US\$)

MODELO	NUMERO DE BENEFICIARIOS	PRADERAS	RIEGO	MONTES FRUTALES	ALAMBRADOS	MAGUINAS DE ORDEÑE	INSTALACIONES	TOTAL
1	520	240 600	-	-	-	-	-	249 600
2	400	320 000	1 800 000	1 399 920	-	-	-	2 120 000
3	240	107 520	1 080 000	-	-	-	-	2 587 440
4	120	-	540 000	-	-	-	39 000	579 000
5	440	1 900 000	-	-	-	575 520	924 000	3 400 320
6	140	-	-	-	-	-	399 000	399 000
7	640	1 536 000	-	-	1 920 000	-	-	3 456 000
TOTAL	2 500	4 113 920	3 420 000	1 399 920	1 920 000	575 520	1 362 000	12 791 360

6.4 Resultados Agregados

A nivel agregado, la propuesta de desarrollo productivo del PRONADER provocará cambios en el área cultivada y, especialmente, en los rendimientos físicos obtenidos. Esto implica significativos aumentos en la producción agrícola y pecuaria y, en consecuencia, en el ingreso generado en los predios de los pequeños productores.

En el Cuadro No. 38 se cuantifica el impacto esperado en el volumen de la producción, y en el Cuadro No. 39, los incrementos en la superficie destinada a cultivos de secano y con riego, y a pasturas cultivadas que entran en rotación con los cultivos hortícolas.

CUADRO NO. 38
INCREMENTO DEL VOLUMEN DE PRODUCCION

PRODUCTO	PRODUCCION AÑO 0 (KG)	PRODUCCION AÑO META (KG)	INCREMENTO
PAPA	384 040	1 672 000	1 287 960
ZAPALLO	70 240	2 352 000	2 281 760
BONIATO	555 440	14 560 000	14 004 560
TOMATE	103 400	15 478 000	15 374 600
CEBOLLA	208 320	15 630 000	15 421 680
PAPA	384 040	1 672 000	1 287 960
MORRON	37 800	4 002 000	3 964 200
AJO	-	1 008 000	1 008 000
FRUTILLA	40 000	720 000	680 000
DURAZNO	-	2 400 000	2 400 000
CIRUELA	-	2 400 000	2 400 000
LECHE (LTS.)	4 608 000	57 657 600	53 049 600
QUESO	-	655 200	655 200
LANA	72 000	1 348 800	1 276 800
CARNE OVINA	123 529	1 976 471	1 852 941

CUADRO NO. 39
INCREMENTO DE AREAS BAJO RIEGO, SECANO Y PRADERAS CULTIVADAS (HAS)

CONCEPTO	PRODUCCION AÑO 0 (HAS)	PRODUCCION AÑO META (HAS)	INCREMENTO (HAS)
RIEGO (HORTIFRUTICOLAS)	61	859	798
SECANO (HORTICOLAS)	1 300	2 610	1 310
PRADERAS	922	12 044	11 122

VII. BENEFICIOS Y JUSTIFICACION DEL PROGRAMA

7.1 Principales Beneficios

A continuación se describen y cuantifican los beneficios directos obtenidos de la ejecución del Programa, en el Anexo No. XIV, se presentan en detalle estos aspectos.

7.1.1 Producción Incremental

La producción total de las fincas se multiplica por 3.19 en pleno desarrollo, que representa US\$21 697 000 anuales de incremento y una producción total de US\$31 612.000 dólares (Cuadro No. 40). El mayor aumento relativo corresponde al modelo 1 (hortícola de seco), cuya producción se multiplica por 8.37. Sin embargo el modelo 5 (lechería para remisión a planta) registra el incremento más elevado, que alcanza a US\$5317, es decir, casi la cuarta parte del incremento total. En este caso, la variación relativa es de las más bajas (producción total se multiplica por 2.38), debido a que el nivel de ingresos en la situación actual es el más alto, alcanzando US\$3 857 000 dólares la producción actual de todas las fincas de este modelo.

El conjunto de fincas con menor incremento productivo pertenece al modelo 6 (ovino intensivo); su producción se incrementa una vez y media, alcanzando el valor de US\$1966 anuales en el "año 20", de los cuales US\$706 000 son incrementales.

Individualmente, los 2500 pequeños productores alcanzan en promedio un incremento, en sus niveles de producción, de US\$8679, lo cual eleva el valor de la producción de US\$3965 a US\$12 644 anuales en el año de mayor desarrollo (Cuadro No. 41).

El modelo 3, que representa a las fincas con actividad horti-frutícola, tiene el mayor incremento individual, correspondiente a US\$13 963 dólares. En el año-meta, dicho modelo llega a una producción de US\$17.253 anuales, esto es 5.24 veces más alto que en la actual. No obstante, este tipo de finca presenta la rentabilidad más baja (la TIR alcanza a 32.6%), como consecuencia del nivel y mayor tiempo de maduración que tienen las inversiones incorporadas a las fincas.

CUADRO NO.40: PRODUCCION TOTAL DE LAS FINCAS. (EN US \$ MILES)

MODELOS	SITUACION ACTUAL	CON PROYECTO	INCREMENTO	AÑO 20/0
1	551	4 610	4 059	8.37
2	1 017	5 276	4 259	5.19
3	789	4 141	3 351	5.24
4	456	1 484	1 027	3.25
5	3 857	9 175	5 317	2.38
6	1 260	1 966	706	1.56
7	1 963	4 960	2 978	2.50
TOTAL	9 914	31 612	21 697	3.9

CUADRO NO. 41 :PRODUCCION INDIVIDUAL DE LAS FINCAS, (US \$ ANUALES)

MODELOS	SITUACION ACTUAL	CON PROYECTO	INCREMENTO
1	1 059	8 864	7 805
2	2 543	13 191	10 647
3	3 289	17 253	13 963
4	3 803	12 364	8 562
5	8 766	20 851	12 085
6	9 000	14 040	5 040
7	3 098	7 751	4 653
PROMEDIO	3 965	12 644	8 679

El modelo 5 registra el mayor valor de producción con proyecto, esto es US\$20 851 anuales y un incremento respecto de la situación actual de US\$12 085 dólares.

En el otro extremo, las unidades que corresponden al modelo 7 presentan un valor de producción anual de US\$7 751 dólares de los cuales US\$4 653 son incrementales, respecto del año-base.

7.1.2 Incremento del Ingreso

Se analizó el ingreso individual de las fincas, teniendo en cuenta el valor de los insumos que debe utilizar el productor en el proceso productivo Cuadro No. 42. El ingreso monetario que surgiría de computar la producción, efectivamente, destinada al mercado, es muy similar a aquel, puesto que el autoconsumo es muy bajo en la situación actual y totalmente irrelevante en el año-meta.

El ingreso de las fincas no se corresponde con el beneficio neto sobre el cual se calcula la rentabilidad de los modelos, ya que para que se correspondiera debería deducirse el costo estimado de la mano de obra familiar.

CUADRO NO. 42
INGRESO INDIVIDUAL DE LAS FINCAS
(US \$ ANUALES)

MODELOS	SITUACION ACTUAL	CON PROYECTO		AÑO META/ AÑO 0
		ANUAL	INCREMENTO	
1	661	2 758	2 097	4.17
2	1 690	5 650	3 960	3.34
3	1 775	9 323	7 547	5.25
4	1 375	7 853	6 478	5.71
5	1 033	5 316	4 283	5.15
6	1 440	5 766	4 326	4.00
7	2 204	5 799	3 595	2.63
PROMEDIO	1 471	5 493	4 022	3.73

El incremento del ingreso promedio alcanza a US\$4022 anuales, correspondiendo la variación más acentuada al modelo 3 con US\$7547, y el incremento más bajo es del modelo 1 que sube a US\$2097, entre la situación con proyecto y la actual (Cuadro No. 42).

El ingreso representa promedialmente el 37% de la producción en la situación actual y el 43% en el año-meta, lo cual significa que los costos de producción significan más del 50% de la misma. La menor incidencia de los costos se registra en el modelo ovino (fincas tipo 7), en que representan menos del 30%, porcentaje que se mantiene con la aplicación del proyecto (Cuadros No.43 y 44).

En los modelos 1 y 2 los costos se sitúan en el entorno de la tercera parte de la producción en la situación actual. Sin embargo ascienden al 69% y 57% respectivamente, lo que implica que el incremento productivo se realiza con base en la intensificación de la producción, con un considerable incremento en el uso de insumos e inversiones.

En los modelos 4, 5 y 6 el costo es considerablemente más elevado, especialmente en los dos últimos en que representan en la situación actual un 88% y 84%, respectivamente. La aplicación del proyecto supone una caída relativa en la importancia de los costos en los tres modelos, lo que

Implica un incremento en la productividad de los recursos utilizados, en la cual se basa el incremento productivo. En los modelos 5 y 6, la incidencia de los costos desciende al 75% y 59%, respectivamente.

CUADRO NO. 43
PRODUCCION E INGRESO DE LAS FINCAS
EN LA SITUACION ACTUAL
(DOLARES ANUALES)

SITUACION ACTUAL			
MODELOS	PRODUCCION	INGRESO TOTAL	INGRESO /PROD.
1	1 059	661	0.62
2	2 543	1 690	0.66
3	3 289	1 775	0.54
4	3 803	1 375	0.36
5	8 766	1 033	0.12
6	9 000	1 440	0.16
7	3 098	2 204	0.71
PROMEDIO	3 965	1 471	0.37

CUADRO NO. 44
PRODUCCION E INGRESO DE LAS FINCAS
EN EL AÑO DE ESTABILIZACION (DOLARES ANUALES)

SITUACION ESTABILIZADA			
MODELOS	PRODUCCION	INGRESO TOTAL	INGRESO /PROD.
1	8 864	2 758	0.31
2	13 191	5 650	0.43
3	17 253	9 323	0.54
4	12 364	7 853	0.63
5	20 851	5 316	0.25
6	14 040	5 766	0.41
7	7 751	5 799	0.75
PROMEDIO	12 644	5 493	0.43

En el año-meta el ingreso promedio de las fincas se sitúa en US\$5493, variando entre US\$2758 en las del modelo 1 y US\$9323 en las pertenecientes al modelo 3. En los restantes tipos de fincas, el ingreso supera los US\$5000, alcanzando a US\$7853 en el modelo 4 (Cuadro No. 44).

El ingreso neto total se incrementa significativamente, permitiendo afirmar que la aplicación del Programa tiene una influencia preponderante, en tal sentido, en los distintos tipos de unidades productivas analizadas.

7.1.3 Incremento del Empleo y Productividad Laboral

La ejecución del Programa origina un incremento del 23% en el número de jornales necesarios para ejecutar las actividades previstas (Cuadro No. 45). La mayor actividad productiva permitiría que el empleo agropecuario se eleve en 360 600 jornales, entre la situación actual y el año de estabilización de la producción, pasando de 1 565 000 a 1 925 600 jornales anuales.

Es importante señalar el elevado incremento en el número de jornales que se prevé el modelo ovino, ya que el mismo representa la cuarta parte de la mano de obra utilizada en la situación actual; representativo de las zonas rurales con el mayor subempleo. Con la aplicación del Programa las fincas del modelo ovino tendrán un incremento del 50% en la generación de empleo, esto es el 31% del total de mano de obra utilizada en el año de estabilización.

El incremento de la productividad de la mano de obra, medida en valor de producción por jornada de trabajo, se registra en todos los modelos, y en promedio crece un 159%, situándose en US\$16.4 por jornada en el año-meta frente a US\$6.3 en la situación actual.

El aumento es particularmente importante en las fincas del modelo 1, donde la productividad es la más baja de los modelos considerados. Su valor se multiplica por 8.4, y pasa de US\$1.7 de productividad por jornada a US\$14.2 durante el período de ejecución. El modelo 5 (lechero-remisión a planta) registra una de las productividades más altas en el año-base y pasa a ser la mayor con la ejecución del proyecto, alcanzando a US\$33.3 en el año-meta. Aun en el modelo en que el incremento adquiere menor magnitud (modelo 6), el aumento de la productividad de la mano de obra se sitúa en 91 por ciento.

CUADRO NO. 45
NUMERO DE JORNALES ANUALES DEL TOTAL DE LAS FINCAS (EN MILES DE JORNALES)

MODELOS	SITUACION ACTUAL	SITUACION CON PROYECTO	INCREMENTO	ALUMENTO (%)
1	325.5	325.5	0.0	0.0
2	250.4	250.4	0.0	0.0
3	150.2	210.3	60.1	40.0
4	75.1	112.7	37.6	50.0
5	275.4	275.4	0.0	0.0
6	87.6	150.2	62.6	71.4
7	400.7	601.0	200.3	50.0
TOTAL	1 565.0	1 925.6	360.6	23.0

El incremento del empleo señalado anteriormente no incluye el impacto en el empleo zafra, previsto en los modelos productivos así como el de otras actividades del Programa, especialmente en lo que tiene que ver con los modelos destinados a promover las actividades desempeñadas por asalariados, mujeres y jóvenes, y el desarrollo de microempresas de carácter agroindustrial.

Este aspecto tendrá indudablemente una influencia positiva en el área rural, ya que constituirá un importante freno a las corrientes emigratorias que se registran permanentemente, y que contribuyen a despoblar amplios sectores del territorio nacional.

7.1.4 Otros Beneficios

La ejecución del Programa permitirá generar otros tipos de beneficios de difícil cuantificación, pero de gran importancia, y cuya influencia se extenderá al total del país. Entre ellos, es posible citar:

- Mejor inserción laboral de jóvenes y mujeres en tareas extraprediales, como consecuencia de las actividades de capacitación desarrolladas, así como el incremento de los ingresos generados con dicha inserción.
- Aumento en los ingresos de asalariados que, en el momento actual, se encuentran ocupados en tareas de baja productividad, y que a través del desarrollo de microempresas podrían ocuparse en actividades más rentables y obtener mayores ingresos.

- Detención del flujo emigratorio rural-urbano, ya sea como consecuencia de la mayor producción e ingreso de las fincas, como del acceso al mercado laboral de la mano de obra capacitada por intermedio del Programa.
- Fortalecimiento y consolidación de las organizaciones a que pertenecen los beneficiarios del Programa.
- Fortalecimiento institucional del sector público agropecuario presente en las zonas rurales e incremento de su capacidad para promover y ejecutar proyectos de desarrollo rural, orientados a los sectores sociales beneficiarios del PRONADER.

7.2 Análisis Económico

Los detalles del Análisis Económico se presentan en el Anexo No. XIV.

7.2.1 Principales Supuestos

El análisis económico se realizó tomando en consideración los siguientes supuestos:

- Los precios corresponden a la fecha en que se efectuó el trabajo de campo, es decir, abril de 1992. Los mismos se incluyen en los anexos correspondientes a cada Componente del Programa (Anexos VI, IX, X, XI, XII y XIV). La paridad cambiaria utilizada es de US\$1:(N\$)2900, relación vigente en el mercado en el momento de tomar la información.
- Los productos e insumos fueron valorados a precios de paridad regional (a partir de datos brindados por MGAP-GTZ), asumiendo que los mismos reflejan adecuadamente los precios de eficiencia económica en el momento en que se ejecutará el Programa, y que corresponden al comienzo de la vigencia del MERCOSUR.

En el caso de la mano de obra se tomaron los salarios fijados administrativamente para los peones rurales, lo que proporciona un jornal equivalente a US\$3 diarios. A partir de estudios realizados en el país se corrigió el precio administrativo, utilizándose precios-sombra para lo cual se modificó el valor de la mano de obra por el coeficiente 0.7. De acuerdo con esta metodología, el jornal quedó valuado en US\$2.1 y el trabajo en US\$ 0.26 por hora. En los análisis de "sensibilidad", se hicieron estimaciones de la rentabilidad tomando la mano de obra a los precios de mercado.

- Los indicadores de rentabilidad analizados fueron la TIR, el Valor Presente Neto (VPN) y la relación Beneficios/Costos, que han sido aplicados en la comparación de la situación "sin" y "con" Programa, midiendo los valores incrementales que se alcanzan en las diferentes actividades, con la implementación del Programa.
- Se adoptó como tasa de actualización el 12%, y un período de análisis de 20 años.
- Se incluyeron exclusivamente los beneficios incrementales de las fincas. No se tuvieron en cuenta en esta etapa los generados por los proyectos previstos para asalariados, mujeres y jóvenes, y los correspondientes a empresas agroindustriales que mejoran los procesos de comercialización. Se entiende que los mismos tendrán una influencia relevante en el incremento del ingreso de los sectores beneficiarios, pero su cuantificación debe ser precisada en próximos estudios.

Puesto que los activos fijos incorporados no tienen un volumen significativo, y al no haberse previsto obras de infraestructura, no se incorporan a los beneficios los valores residuales.

Se tuvieron en cuenta los costos de producción incrementales de las fincas, así como los correspondientes a todos los componentes del Programa, como los costos recurrentes imprescindibles para la continuación de las acciones a partir del sexto año, una vez finalizados los desembolsos del préstamo.

7.2.2 Análisis a Nivel de Finca

En los siete modelos de fincas seleccionados se evaluó el retorno económico, utilizándose el criterio del retorno incremental recibido por el productor.

En el Cuadro No. 46 se presenta el Valor Presente Neto de la producción incremental, los costos de producción y beneficios netos antes del financiamiento, en valores incrementales en todos los casos, y medidos en miles de dólares para cada uno de los modelos de finca.

Las TIR obtenidas son altamente positivas en todos los casos. Sólo el modelo 3 presenta una TIR inferior al 50%, mientras que el modelo 1 que es el más rentable, supera al 100 por ciento. En los restantes casos las cifras de rentabilidad se encuentran entre el 50% y el 100 por ciento.

CUADRO NO. 46
EVALUACION ECONOMICA POR MODELO DE FINCA (EN MILES DE DOLARES)

MODELOS	VALOR PRESENTE NETO			TIR	RELACION B/C
	PRODUCCION INCREMENTAL	COSTOS	BENEFICIO NETO		
1	16 744	12 733	4 010	100	1.31
2	19 166	13 417	5 749	66.5	1.43
3	11 945	8 453	3 491	32.6	1.41
4	5 514	2 407	3 107	87.8	2.29
5	24 220	17 264	6 957	64.4	1.40
6	3 154	1 271	1 883	99.6	2.48
7	13 007	6 495	6 513	62.0	2.00
TOTAL	93 750	68 552	25 197	65.0	1.37

El modelo 1 a pesar de registrar la TIR más elevada, tiene la relación costo/beneficio más baja, puesto que su incremento en la rentabilidad se basa en el uso intensivo del suelo y en la incorporación de insumos tecnológicos. Estos incrementan sustancialmente los costos de producción, al pasar de una tecnología de carácter tradicional al uso de una mejorada.

Las fincas correspondientes al modelo 6 (producción de leche orientada a la fabricación de quesos) presenta una TIR del 99.6% y la relación Beneficios/Costos más elevada (2.48), como consecuencia de un incremento en las inversiones y en los costos corrientes de escasa magnitud. A pesar de su alta rentabilidad, este modelo tiene la producción incremental más reducida en términos absolutos como relativos. Esto se debe a que el incremento de su producción se basa, fundamentalmente, en la capacitación y la asistencia técnica que redundan en un mejor manejo y rendimiento de los medios de producción aplicados en la finca.

La rentabilidad más baja se registra en el modelo 3 de producción horti-frutícola (32.6), por una evolución más lenta en la maduración de las inversiones, producto de la incorporación de montes frutales nuevos en los predios.

Los resultados descritos se materializan con una inversión promedio de US\$3583 en promedio por finca (Cuadro No. 47). El modelo 3 de producción horti-frutícola es el que registra un nivel de inversión más elevado en términos absolutos y como porcentaje de su producción anual en la situación sin proyecto. Este modelo deberá invertir US\$8018 en el primer año de su incorporación, y US\$2579 en el segundo, continuando posteriormente con US\$112 de praderas por año.

CUADRO NO. 47
INVERSIONES POR MODELO DE FINCA (EN DOLARES)

MODELOS	PRODUCCION ACTUAL	INVERSIONES		
		AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3-20
1	1 059	160	160	160
2	2 543	4 660	160	160
3	3 289	8 018	2 579	112
4	3 803	4 825	0	0
5	8 766	4 272	864	864
6	9 000	2 850	0	0
7	3 098	3 480	480	480
PROMEDIO	3 965	3 583	581	345

También en los modelos 1, 2, 5 y 7 se ha previsto la inversión anual permanente en praderas, que es especialmente alta en los dos últimos tipos de fincas (US\$864 y US\$480 anuales, respectivamente). El modelo 1 de producción hortícola de secano, tiene una muy baja inversión correspondiente solamente a la introducción de praderas. Como ya se expresó, el mejoramiento de su situación en términos de ingreso y rentabilidad se basa en la mejora de tecnología, de la asistencia técnica y de la capacitación, que permitirá un manejo mucho más eficiente de los recursos disponibles.

El financiamiento de las inversiones y gastos de operación provocará, en todos los casos, mantener positivo el ingreso incremental de las fincas. Es decir que aun efectuando los reembolsos correspondientes, los productores tendrán en todos los años un ingreso superior al correspondiente a la situación sin Programa.

7.2.3 Rentabilidad del Programa

Se tomaron en cuenta los beneficios incrementales, resultantes de la ejecución del Programa en función del ritmo de incorporación de los beneficiarios, indicado en el Cuadro No. 35 de este capítulo y explicado con mayor detalle en el Anexo IX.

Los costos incluidos en la estimación son los siguientes:

- Costos de producción de las fincas que incluyen el costo de los insumos agropecuarios, el valor de las inversiones en las fincas y la estimación de la mano de obra familiar. Los precios utilizados en cada caso se detallan en el Anexo IX. El de la mano de obra familiar fue calculado con base en precios de cuenta o "precios-sombra".

- Costos del Programa corresponden a los estimados en cada Componente, con excepción de los destinados a los fondos de crédito que no se toman en consideración en el Componente, puesto que se encuentran incluidos en los costos de las fincas y/o de las empresas agroindustriales y de servicios.
- Erogaciones correspondientes a costos recurrentes, generados por actividades del Programa, que continúan desarrollándose posteriormente a su ejecución. Para su estimación se utilizaron los siguientes criterios:
 - a. En los componentes de Dirección del Programa, Seguimiento y Capacitación de productores no se estiman acciones posteriores al año de finalización de los desembolsos.
 - b. Los fondos destinados a la operación del crédito corresponden al fortalecimiento de las instituciones. A partir del cuarto año, los costos del crédito serán cubiertos por los intereses, por lo cual no se tuvieron en consideración los costos de operación posteriores al año 4.
 - c. En el Componente de Asistencia y Transferencia de Tecnología y en el Programa de Promoción de Asalariados, Mujeres y Jóvenes, los costos se estimaron directamente en cada componente entre el año 6 y el 9. A partir del año 10 se repiten los costos estimados en este último. Los costos de Asistencia Técnica para los años posteriores al noveno, fueron incorporados a los costos de las fincas, puesto que se considera que serán pagados por los beneficiarios del Programa. Esta es la razón fundamental por la cual los costos recurrentes posteriores a la ejecución del Programa se sitúan a niveles muy bajos.

Los costos de operación recurrentes, correspondientes a los años posteriores al 5, que no se encuentran incorporados a las fincas, quedaron estimados en los siguientes montos.

AÑO	ASISTENCIA TECNICA (US\$)	ASALARIADOS MUJERES Y JOVENES (US\$)	TOTAL (US\$)
6	348 975	176 220	525 195
7	111 375	91 740	203 115
8	-	25 300	25 300
9	-	920	920
10 - 20	-	920	920

De acuerdo con los criterios explicitados en los párrafos anteriores, los resultados del análisis de la rentabilidad para un período de 20 años son los siguientes:

TIR = 33.78
VNP = 24 573 MIL DOLARES
B/C = 1.36
VALORES CRITICOS: BENEFICIOS - 26.2%
COSTOS + 35.5%

La TIR es elevada alcanzando a 33.78%, muy por encima del costo de oportunidad del capital mientras que el VPN llega a los US\$24.573 dólares. El valor crítico más reducido corresponde a los beneficios de acuerdo con el cual una reducción del 26%, elimina la rentabilidad del Programa en relación con la tasa de oportunidad del capital del 12% tomada como referencia (Cuadro No.48).

En cambio, los costos presentan valores críticos elevados. El menor corresponde a los insumos agropecuarios, los cuales deberían elevarse un 52% para comprometer la rentabilidad del Programa. Por otra parte, el valor crítico del total de los costos se sitúa en 35.5, es decir que los mismos tendrían que ascender un 35.5%, para situar la TIR al nivel de la tasa de actualización.

7.3 Análisis de Sensibilidad

Para analizar la sensibilidad del Programa, se procedió a calcular los principales indicadores de rentabilidad, simulando las variaciones que se producirían en el caso de que ocurrieran contingencias de aumentos de costos, disminución de beneficios o atrasos en la incorporación de los beneficiarios.

Los resultados de la simulación muestran que el Programa presenta una sensibilidad relativamente alta y de similar magnitud, tanto en lo que tiene que ver con la disminución de los beneficios, como con el incremento de los costos (Cuadro No. 48).

La reducción de los beneficios en un 10% hace descender la TIR del 33.8% al 26.1% y disminuye el VPN en US\$9 375 000, es decir un 38% del VPN de los valores correspondientes a los datos tomados como base. En tanto, con una reducción de los beneficios en un 20%, la TIR desciende al 17.8% y el VPN disminuye en 57% respecto de sus valores básicos.

Asimismo, el incremento del 10% en los costos implicaría una reducción de la TIR al 26.8 y un descenso del VPN de US\$6 918 000, es decir, del 28 por ciento.

La ocurrencia conjunta de circunstancias que afecten a beneficios y costos, sólo admite porcentajes moderados en cada caso. La incidencia del 10% y 20% en cualquier combinación hace descender la TIR por debajo de la tasa de interés y, por tanto, convierte en negativo el VPN.

El atraso en la incorporación de beneficiarios opera al disminuir la TIR. En el caso de un año de atraso, se sitúa en 19.9%, para dos años en 12.9% y en tres años desciende por debajo del 12 por ciento.

Se procedió a estimar la incidencia que produciría el cálculo de la mano de obra familiar, de acuerdo con los precios de mercado relevados en la zona, y que son un 43% superiores a los estimados como precios de cuenta. En tal sentido, se observa que la TIR disminuye muy levemente, llegando al 32.6%; el VPN de los beneficios netos alcanza a US\$23 124.000 y la relación beneficio-costos se sitúa en el 1.33, lo cual no implica alteraciones de significación. Este resultado es previsible teniendo en cuenta que el valor crítico de este factor es muy elevado, de forma tal que debería aumentar un 729% para comprometer la tasa de retorno en relación con el costo de oportunidad.

La sensibilidad observada se vincula a la secuencia de altos flujos negativos durante los cuatro primeros años, que elevan el número de años necesarios para la recuperación de la inversión, aunque el volumen de los beneficios previstos permiten obtener una elevada rentabilidad (Cuadro No. 48). En este contexto, la disminución de los beneficios o aumento de los costos, aun en porcentajes moderados, agudiza este fenómeno y compromete la rentabilidad de todo el período.

Este resultado se encuentra directamente vinculado al ritmo de ingreso de los beneficiarios, que sitúa en el tercer año el momento de máxima incorporación, y que acumula conjuntamente en los dos primeros años sólo el 36.8% de los mismos. Esta opción, aunque conservadora, asegura el máximo efecto de las acciones de apoyo a la producción y por tanto, permite afirmar las posibilidades de éxito de las actividades productivas propuestas.

CUADRO NO. 48
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LOS INDICADORES DE RENTABILIDAD

SITUACION	TIR (%)	VPN MILES DE US\$	B/C
1. PROYECTO PLENO	33.8	24 573	1.36
2. REDUCCIÓN DE BENEFICIOS			
10%	26.1	15 198	1.22
15%	22.1	10 511	1.15
20%	17.8	5 823	1.08
3. INCREMENTO DE COSTOS			
10%	26.8	17 655	1.23
15%	23.7	14 197	1.18
20%	20.7	10 738	1.13
4. REDUCCIÓN DE BENEFICIOS E INCREMENTO DE COSTOS			
BENEFICIOS -10%; COSTOS +10%	19.4	8 280	1.11
BENEFICIOS -20%; COSTOS +10%	10.9	(1 095)	0.99
5. ATRASOS			
1 AÑO	19.9	12 520	1.18
2 AÑOS	12.9	1 759	1.03
3 AÑOS	8.3	(7 850)	0.89
6. ATRASOS Y REDUCCIÓN DE BENEFICIOS			
ATRASO 1 AÑO; BENEFICIOS -10%	15.0	4 350	1.06
ATRASO 1 AÑO; BENEFICIOS -20%	9.1	(3 819)	0.94
7. ATRASOS Y AUMENTO DE COSTOS			
ATRASO 1 AÑO; COSTOS +10%	15.4	5 602	1.07
ATRASO 1 AÑO; COSTOS +20%	11.2	(1 315)	0.98
8. ATRASOS REDUCCIÓN DE BENEFICIOS Y AUMENTO DE COSTOS			
ATRASO 1 AÑO; BENEFICIOS -10% COSTOS +10%	10.3	(2 567)	0.97
9. PROYECTO A PRECIOS DE MERCADO DE LA MANO DE OBRA FAMILIAR	32.6	23 124	1.33

7.4 Riesgos del PRONADER

La naturaleza del Programa determina que enfrenta una serie de riesgos que pueden clasificarse en: a) tecnológico-productivos; b) provenientes del contexto económico; c) de mercado; d) institucionales y e) ambientales. En rigor, estos riesgos son comunes a todos los proyectos de desarrollo agropecuario y rural, aunque, obviamente, la ponderación de los mismos varía según las condiciones específicas.

7.4.1 Riesgos Tecnológicos Productivos

Los riesgos tecnológico-productivos que implica la implementación del Programa son considerados bajos, en especial en lo que se refiere a la adopción por los beneficiarios del "paquete tecnológico" agropecuario propuesto (riego, uso de insumos mejorados, mejoramiento de pasturas e introducción de pastos cultivados, manejo alimenticio y sanitario del hato lechero y ovino). Ello se fundamenta en que la implementación del Programa viene a resolver los problemas crónicos,

relativos al deficiente abastecimiento de riego a las fincas, a la dificultad de obtener un financiamiento adecuado y a la ausencia de asistencia técnica y capacitación.

Es posible que la difusión de algunas tecnologías innovadoras, tales como el uso de semilla mejorada e insumos y el manejo de pastos cultivados, encuentre cierta resistencia, pues altera los usos y costumbres del agricultor. Pero por otro lado no se introducen grandes cambios, pues se mantiene el tipo de rubros de producción que realizan actualmente. El análisis de sensibilidad realizado demuestra la capacidad del Programa para soportar eventuales reducciones de los rendimientos.

7.4.2 Riesgos del Contexto Económico

Los riesgos del contexto económico están relacionados con los posibles efectos adversos de la política económica de ajuste, que podría deteriorar los términos de intercambio de los productos no exportables y que, a su vez, implicaría un bajo ritmo de crecimiento del mercado interno, afectando los precios y rentabilidad de los cultivos de consumo interno.

Al mismo tiempo, se observan grandes posibilidades de que la misma política económica logre un crecimiento, a mediano y largo plazo, basado en el dinamismo del sector externo. Además, una tasa de cambio real y elevada conlleva una mejora en los términos de intercambio de los productos agropecuarios frente a los bienes no transables.

Por último, cabe observar que la apertura del mercado externo aliviaría la presión sobre un mercado interno relativamente estrecho.

7.4.3 Riesgos de Mercado

En el contexto del MERCOSUR, cabe observar que el Programa está ubicado en zonas favorables para una ventajosa comercialización de la producción incremental, en vista de su cercanía a Buenos Aires y su acceso a mercados como el de Porto Alegre.

El país dispone de una red de caminos rurales y sistema de transporte, que aporta una adecuada infraestructura de comercialización.

De todas formas, la producción incremental del Programa es muy pequeña con relación a la demanda agregada de la región. Esto asegura que el acceso a "nichos" de mercado, que no son de interés para los grandes productores, puede generar un gran impacto en el nivel del pequeño productor uruguayo.

Por estos motivos, el riesgo de mercado se considera bajo y susceptible de ser superado mediante la acción de los componentes del Programa, en particular, el de Comercialización y Agroindustria.

7.4.4 Riesgos Institucionales

La organización institucional del Programa se ha formulado tomando en cuenta la estructura nacional existente y la experiencia acumulada tanto por el sector público como por las organizaciones de productores. Sin embargo, el proceso de ajuste económico y las restricciones crecientes en las remuneraciones de los profesionales y técnicos del sector público, pueden constituir una fuente de riesgos para la ejecución del Programa. Este trata de disminuir este riesgo mediante la fijación y financiamiento de una estructura salarial, que permita la dedicación del personal a tiempo completo y que minimice las eventuales rotaciones del mismo.

Además, el PRONADER contempla acciones específicas para fortalecer las organizaciones de productores.

7.4.5 Mujer Rural y PRONADER

El Programa se inserta en una situación paradójica desde el punto de vista del análisis del papel desempeñado por las mujeres en el medio rural del país. En efecto, si bien se observa una elevada presencia de mujeres a cargo de muchas actividades productivas y económicas, en particular en la horti-fruticultura y en lechería, el nivel de organización femenina es relativamente débil en el país.

En consecuencia, el diseño del PRONADER se ha basado, en gran medida, con el objetivo de beneficiar directamente a las mujeres rurales. En efecto, no solamente los componentes productivos del Programa están abiertos a ellas (p. e. crédito, extensión), sino que la inclusión del Componente específico de la Mujer tiene como exclusivo beneficiario a este grupo vulnerable de la población rural. Ciertamente, el Programa constituye la primera iniciativa de desarrollo en el plano nacional dirigida a las mujeres rurales.

Como resultado, el Programa beneficiará directamente a las mujeres con el acceso a los fondos financieros para pequeños proyectos productivos, durante los cinco años de ejecución. Estas mujeres recibirán asistencia técnica, capacitación y crédito en actividades productivas y en mejoras de la calidad de la vida.

Asimismo, el énfasis permanente en la organización femenina y las actividades de capacitación, dirigidas a todos los beneficiarios del Programa, crearán las condiciones para la obtención de un mayor reconocimiento del rol de la mujer en la familia rural y en la comunidad.

VIII. TAREAS PENDIENTES

La Misión se constituyó con el objetivo de identificar un Programa Nacional de Desarrollo Rural para beneficiar a familias con ingresos insuficientes. Luego de comenzadas sus labores, el Gobierno del Uruguay, propuso oficialmente al FIDA que la Misión orientará sus trabajos hacia la preparación del Programa, para estar en condiciones de realizar la Misión de Evaluación Ex-ante a fines de 1992.

Se avanzó en la preparación de algunos aspectos, sin embargo, dadas las limitaciones presupuestarias y el tiempo para el cual fueron contratados los expertos, no fue posible realizar una preparación completa. Algunos temas deberán ser complementados con consultorías específicas, para estar en condiciones de encarar una Misión de Evaluación (Appraisal). En particular se sugieren los siguientes aspectos que deben complementarse y profundizarse:

- a. Mecanismos de implementación del Componente de Crédito, particularmente el análisis de operación.
- b. Encuesta de ingresos de los hogares rurales, para cuantificar con mayor precisión el grupo-objetivo del Programa.
- c. Analizar las posibilidades, costos y modalidad de ejecución de un programa de electrificación en pequeños predios (cooperativa de electrificación).
- d. Mejorar y dar mayor precisión a los mecanismos de operación del Programa en su conjunto. Se refiere a la necesidad de establecer criterios más detallados y precisos acerca de cómo se canalizarán las "ideas-proyecto" de los grupos beneficiarios, y, una vez aprobado un proyecto de desarrollo local, los mecanismos más idóneos para la canalización de la capacitación, asistencia técnica, entre otros.







FIDA
FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRICOLA

107, Via del Serafico
00142 Roma, Italia
Cables IFAD ROME
Télex 620330 IFAD
Tel. 54591 - Fax 5043463

CENTRO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION (CEPPI)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22/
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA