

MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA

**MGAP**

INTENDENCIAS MUNICIPALES

**IIMM**

**PROYECTO DE APOYO INSTITUCIONAL  
Y DE FINANCIAMIENTO PARA EL  
DESARROLLO RURAL A NIVEL MUNICIPAL 1/**

**TOMO I**

- RESUMEN EJECUTIVO
- MARCO DE REFERENCIA GLOBAL
- MARCO DE ORIENTACION  
POLITICO INSTITUCIONAL

Montevideo,  
Noviembre, 1990

---

**1/Elaborado con el apoyo técnico del Instituto  
Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**



**IICAECIDIA**

MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA

**MGAP**

INTENDENCIAS MUNICIPALES

**IIMM**

**PROYECTO DE APOYO INSTITUCIONAL  
Y DE FINANCIAMIENTO PARA EL  
DESARROLLO RURAL A NIVEL MUNICIPAL 1/**

**TOMO I**

- RESUMEN EJECUTIVO
- MARCO DE REFERENCIA GLOBAL
- MARCO DE ORIENTACION  
POLITICO INSTITUCIONAL

Montevideo,  
Noviembre, 1990

---

**1/Elaborado con el apoyo técnico del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**

00004220

V  
+  
2  
-  
A

BUSEY

**PRESENTACION**

Este proyecto constituye la culminación de un esfuerzo que inician conjuntamente las Intendencias Municipales, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en 1988, con una experiencia piloto en seis Intendencias, que continuó en 1989 con el apoyo y fortalecimiento de sus Unidades de Promoción Agraria o unidades responsables del desarrollo rural.

Durante el trabajo desarrollado con las Intendencias Municipales fue quedando de manifiesto: i) la necesidad de potenciar los recursos técnicos que existen a nivel local o regional; ii) la necesidad de buscar mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades públicas de nivel nacional con las departamentales y iii) la necesidad de una acción articulada entre los órganos de promoción de desarrollo rural del sector público, con las organizaciones de productores, como forma de desarrollar un proceso participativo con los principales protagonistas a nivel local, los productores rurales.

Fue en el marco de estas necesidades que el MGAP ha ido buscando mecanismos e instrumentos que permitan fortalecer las acciones de desarrollo rural a nivel local, especialmente aquellas destinadas a los productores de menores recursos. El trabajo a nivel local constituye una estrategia de trabajo del MGAP, que está inserta en una política general que es la descentralización; en ella deberán configurar no sólo la articulación de las entidades públicas sino que también aquí tendrán que concurrir los propios productores, los cuales, a través de sus organizaciones, tendrán que articular mecanismos de participación que permitan, en definitiva, un mejor aprovechamiento de todos los recursos que existen a nivel local.

Con el propósito de potenciar y fortalecer este trabajo a nivel local es que se ha preparado este proyecto, con el que se espera poder fortalecer las instituciones gubernamentales y no gubernamentales promotoras del desarrollo rural a nivel departamental pero, al mismo tiempo, disponer de un mecanismo que permita el acceso a los recursos financieros a los pequeños productores rurales de menores recursos y sus organizaciones.

De ahí que el proyecto tenga dos componentes: i) Fortalecimiento institucional y ii) el Fondo de Desarrollo Rural Municipal.



Para la elaboración de esta propuesta se tomó en consideración la experiencia que el país tiene en este tipo de proyecto, sobre todo, la que tienen el MGAP y las Intendencias en su trabajo a nivel local y regional y los aportes que han ido intercambiando los diversos Encuentros de Promoción Agraria, lo cual ha permitido diseñar una estrategia que privilegie el aprovechamiento de organismos y entidades ya existentes a través de su fortalecimiento.

Se deja especial constancia del reconocimiento a las Unidades del MGAP y a las Intendencias Municipales, quienes facilitaron la entrega de información para la formulación del proyecto.

**Arnaldo I. Veras**  
Representante  
Oficina del IICA en Uruguay

**Alvaro Ramos T.**  
Ministro de Ganadería,  
Agricultura y Pesca



**PROYECTO DE APOYO INSTITUCIONAL Y DE FINANCIAMIENTO  
PARA EL DESARROLLO RURAL A NIVEL MUNICIPAL**

**TABLA DE CONTENIDO**

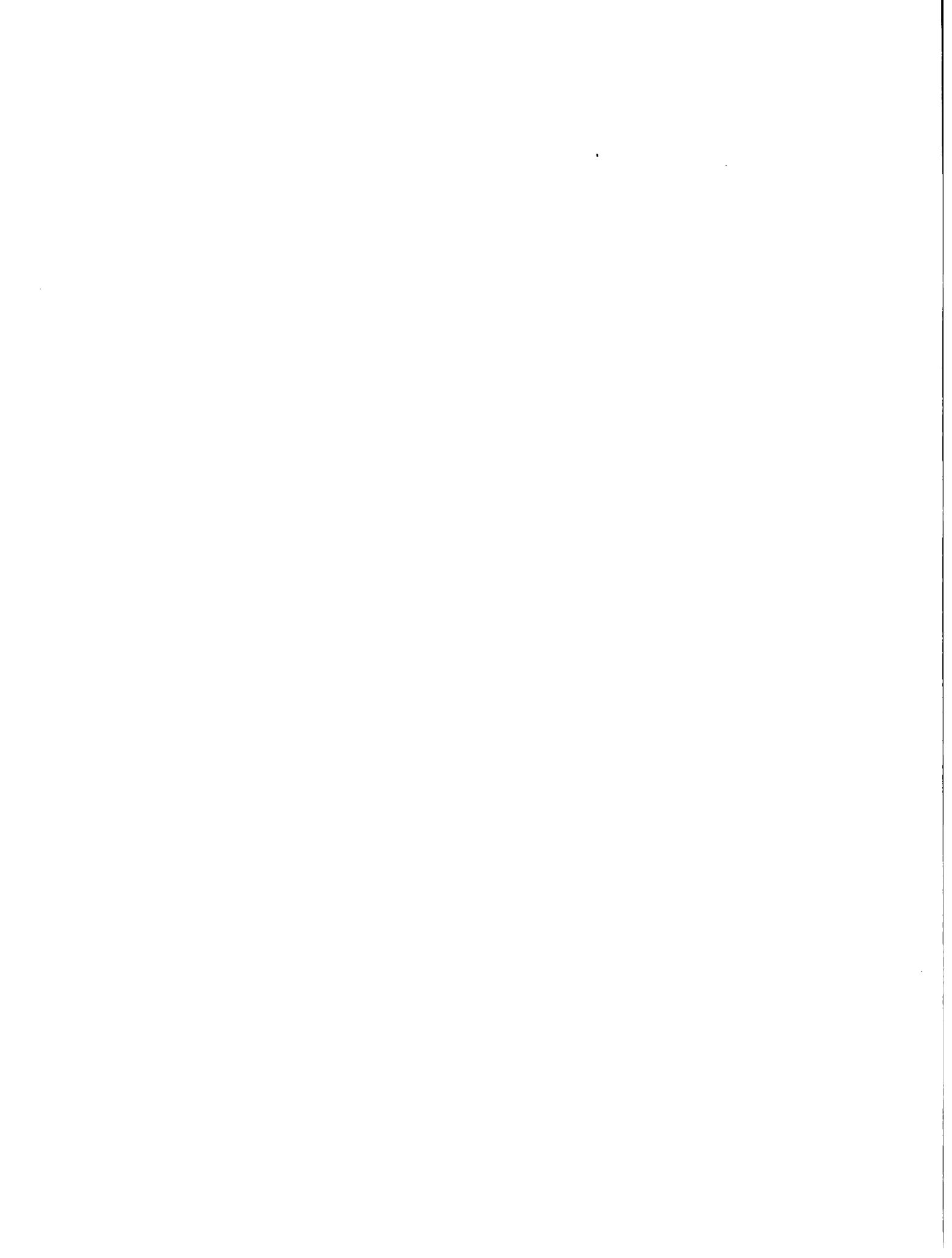
	<b>Pág.</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	vi
<b>I. MARCO DE REFERENCIA GLOBAL</b>	1
<b>A. ASPECTOS MACROECONOMICOS</b>	1
1. Síntesis de la evolución de la economía del país en los últimos años.	1
2. Importancia relativa de la producción agropecuaria en la economía del país.	3
3. Incidencia de las políticas macroeconómicas en el sector agropecuario y en el medio rural.	4
4. Estructura urbana y rural.	7
<b>B. SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL</b>	9
1. Aspectos globales	9
1.1. Evolución del sector agropecuario en los últimos años.	9
1.2. Evolución de la población rural.	26
1.3. Empleo y subempleo en el medio rural.	37
1.4. Política respecto a infraestructura básica de servicios disponibles en el medio rural.	40
1.5. Organización institucional del sector público y privado.	56
2. Estructura agraria y papel de la producción de la pequeña empresa.	72
2.1. Características y evolución de la estructura agraria.	73
2.2. Importancia de la producción proveniente de la pequeña empresa.	76
3. Características y evolución de la pequeña empresa agropecuaria.	79
3.1. Aspectos generales.	79
3.2. Evolución de la estructura de tamaño.	79
3.3. Localización geográfica.	80



	<b>Pág.</b>
3.4. Características de la estructura productiva.	83
3.5. Características y destino de la producción.	85
3.6. Principales restricciones de la pequeña empresa agropecuaria.	85
<b>C. LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES</b>	<b>96</b>
1. Las Intendencias como gobiernos departamentales.	96
1.1. Marco jurídico	96
1.2. Evolución de su mandato jurídico.	100
1.3. Rol desempeñado por las Intendencias en el desarrollo departamental.	103
2. Las Intendencias y la problemática rural.	106
2.1. Demandas que las Intendencias Municipales perciben del medio rural.	106
2.2. Marco institucional desarrollado por las Intendencias para atender la problemática rural.	107
2.3. Principales actividades desarrolladas por las unidades de Promoción Agraria de las Intendencias Municipales.	107
2.4. Recursos de las Intendencias dedicados a la problemática rural.	110
3. Análisis interpretativo del rol asumido por las Intendencias en el área rural y su capacidad institucional para atenderlo.	115
<b>D. PRINCIPALES LIMITANTES Y POTENCIALIDADES PARA LA REALIZACION DE ACCIONES DE DESARROLLO RURAL A NIVEL DEPARTAMENTAL.</b>	<b>119</b>
1. Relaciones político-administrativas.	119
2. Aplicación de recursos.	123



	<b>Pág.</b>
<b>II. MARCO DE ORIENTACION POLITICO INSTITUCIONAL</b>	
<b>A. ASPECTOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS</b>	127
1. Marco jurídico y normativo de los gobiernos departamentales.	127
2. Marco político para el desarrollo rural del interior del país.	128
3. La descentralización participativa y el desarrollo microregional como elementos de la redistribución social y territorial.	130
4. La concertación y coordinación para la acción a nivel sectorial y multisectorial.	131
5. Mandato institucional sobre desarrollo rural.	132
6. Rol del sector público y de las organizaciones no gubernamentales.	132
7. Mecanismos de articulación con las organizaciones de productores.	133
<b>B. ELEMENTOS SOBRE LOS CUALES DEBE DESCANSAR LA DESCENTRALIZACION PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO RURAL DE LOS DEPARTAMENTOS.</b>	135
<b>III. SUBPROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	
1. Antecedentes.	139
a) Descripción del problema.	139
b) Entidad solicitante y entidad ejecutora.	142
c) Relación del proyecto con los esfuerzos del país, con las políticas económica y social.	148
d) Antecedentes sobre cooperación externa recibida en los últimos 3 a 5 años, que beneficie al país en temas relacionados con el subproyecto.	149



	<b>Pág.</b>
2. Objetivos.	153
a) Propósitos de la contribución solicitada.	153
b) Objetivos inmediatos.	153
3. Descripción del subproyecto.	155
a) Resultados esperados.	155
b) Descripción de actividades.	160
c) Elementos o factores requeridos para la ejecución.	163
d) Determinación de los elementos suministrados por el beneficiario.	168
e) Organización para la ejecución del subproyecto.	169
f) Cronograma de actividades y plazo total de ejecución.	172
4. Presupuesto.	176
a) Contribución solicitada al Banco.	176
b) Contribución financiera de contrapartida.	179
c) Contribución de contrapartida en especies.	181
5. Justificación	183
<b>IV. SUBPROYECTO "FONDO DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL"</b>	
<b>A. DESCRIPCION DEL SUBPROYECTO</b>	<b>185</b>
1. Objetivos, metas y estrategia.	185
a) Objetivo general y objetivos específicos.	185
b) Metas del subproyecto.	186
c) Plazos del subproyecto.	193
d) Estrategia de acción.	195
2. Actividades y rubros que se financiarán con el subproyecto.	200
3. Unidades-tipo de explotación.	203
a) Determinación de modelos de predio para cada actividad.	203
b) Análisis de la situación actual y proyectada.	205
c) Requerimientos de inversiones y proyección de ingresos y gastos.	209



	<b>Pág.</b>
d) Análisis de resultados y rentabilidad.	221
e) Modelo de equipo de maquinaria de uso cooperativo.	226
f) Modelo de cooperativa de esquiladores.	228
4. Política a adoptar para el otorgamiento de subpréstamos.	234
5. Requerimientos del proyecto.	241
6. Beneficiarios.	242
a) Número de beneficiarios y su distribución.	242
b) Características de los beneficiarios y criterios utilizados para su selección.	247
7. Factibilidad técnica del subproyecto.	250
8. Monto del subproyecto.	255
a) Costo total del subproyecto y préstamo solicitado al BID.	255
b) Montos correspondientes a inversiones y a capital de trabajo.	255
c) Desglose del préstamo por modelo y por año del proyecto.	259
d) Monto del Fondo de Desarrollo requerido por cada departamento.	262
9. Mercado para los rubros a financiar.	266
a) Destino de la producción generada por el proyecto.	266
b) Capacidad del mercado para absorber la producción generada por el proyecto.	268
<b>B. EVALUACION SOCIO-ECONOMICA DEL SUBPROYECTO</b>	<b>273</b>
1. Análisis general.	272
2. Evaluación económica global.	275
<b>V. ANEXOS</b>	
Anexo 1: Marco de referencia global	278
Anexo 2: Subproyecto de Fondo de Desarrollo Rural Municipal	289



**RESUMEN EJECUTIVO DE LA PROPUESTA DEL PROYECTO  
APOYO INSTITUCIONAL Y DE FINANCIAMIENTO  
PARA EL DESARROLLO RURAL  
A NIVEL MUNICIPAL**

El proyecto tiene como objetivos: fortalecer a las instituciones promotoras del desarrollo rural a nivel departamental y crear un mecanismo financiero que posibilite a los pequeños productores rurales y sus organizaciones ejecutar pequeños proyectos que contribuyan a su desarrollo.

La estrategia de acción del proyecto está inserta en una perspectiva que considera el desarrollo local como el ámbito privilegiado para la planificación de políticas de desarrollo.

El escenario local constituye una escala de planificación y ejecución particularmente interesante ya que las propuestas formuladas por los actores destinatarios del proyecto tienen un mayor horizonte de factibilidad socio-político y económico.

El proyecto elaborado tiene dos componentes: un Subproyecto de Fortalecimiento Institucional, que incluye acciones de capacitación y la complementación de los recursos físicos y humanos existentes, y un subproyecto de asistencia crediticia a través de la creación del "Fondo de Desarrollo Rural Municipal". El subproyecto de fortalecimiento institucional se financiaría por el BID como una cooperación técnica no reembolsable; el subproyecto de asistencia crediticia se financiaría a través del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) del BID.

En la ejecución del proyecto participarían las Intendencias Municipales, fundamentalmente a través de sus Unidades de Promoción Agraria, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través de su Dirección de Promoción y Desarrollo Local y las organizaciones de productores locales.

**A. SUB PROYECTO "FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL".**

**1. Objetivos**

El subproyecto tiene como objetivo el fortalecimiento de los agentes públicos de carácter nacional



(Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) y local (Intendencias Municipales), así como de las instituciones no gubernamentales tales como las organizaciones de productores para realizar acciones promotoras del desarrollo rural a nivel local.

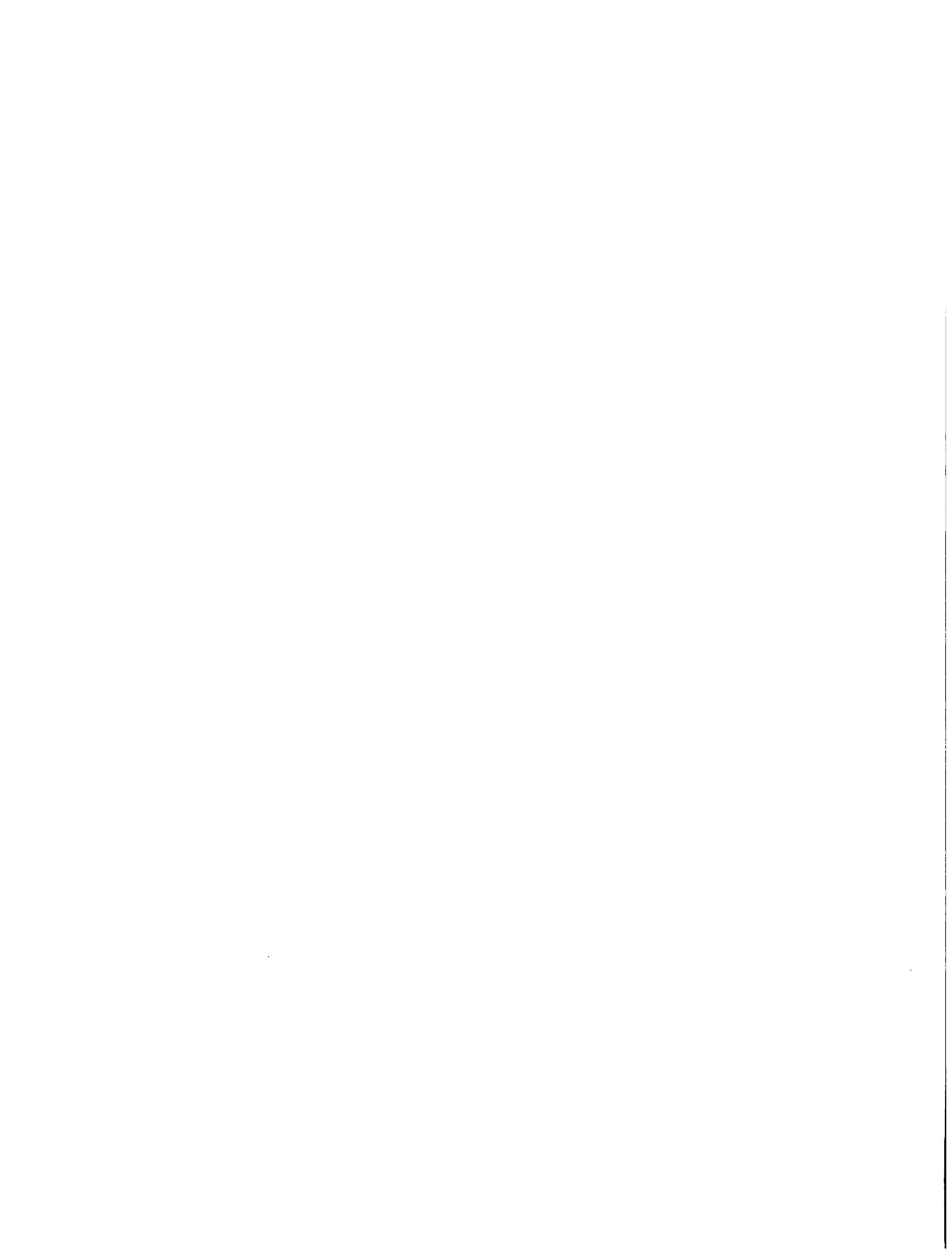
Los objetivos específicos del subproyecto, son los siguientes:

- Mejorar la eficiencia de las tareas que realizan las Unidades de Promoción Agraria de las Intendencias y las Regionales de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local del MGAP.
- Aumentar la capacidad de acción de dichas unidades en sus actividades de apoyo a los pequeños productores rurales y sus núcleos familiares.
- Aumentar la capacidad de gestión de las organizaciones de productores y la provisión de servicios para los pequeños productores.
- Posibilitar que los pequeños productores desarrollen su potencial productivo.
- Consolidar las organizaciones de productores.
- Promover la situación de la mujer y la juventud rural, tanto a nivel predial como extrapredial.

## 2. Estructura

El subproyecto incluye dos componentes diferentes: capacitación y complementación de recursos existentes.

A través del componente de capacitación se pretende mejorar la calidad de los recursos humanos existentes (y a incorporarse) en las instituciones participantes del proyecto. La capacitación se impartirá a los técnicos de las 19 unidades de promoción agraria de las Intendencias, a los de las 32 regionales de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local del MGAP y a los técnicos de las organizaciones de productores. Asimismo, se capacitará a productores rurales participantes del proyecto y a aquellas personas interesadas en asociarse para llevar adelante pequeños emprendimientos de base rural (microempresas de servicios, pequeñas agroindustrias, otras industrias, etc.).



Las actividades de capacitación incluirán cursos y talleres (tanto para técnicos como para productores) y giras anuales por países de la región para conocer experiencias exitosas de desarrollo rural.

En cuanto a las áreas temáticas, la capacitación brindará conocimientos sobre gestión y administración de créditos; identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos; transferencia de conocimientos a productores y sus organizaciones; reciclaje de conocimientos técnicos y puesta al día en materia de innovaciones tecnológicas; diseño y manejo de sistemas de información computarizada, etc.

En lo que respecta al componente de complementación de recursos existentes, en materia de recursos físicos se suministrarán vehículos (como mínimo uno por departamento), equipos de computación, de comunicaciones, de medios audiovisuales y equipos de oficina. En materia de recursos de personal, se requerirá el apoyo de consultores y especialistas para desarrollar las actividades de capacitación y para identificación y preparación de estudios de preinversión. Asimismo, existirán becas de capacitación en servicio para reforzar los equipos técnicos de las unidades departamentales, fundamentalmente para incorporar personal técnico a las organizaciones de productores que participen de la ejecución del proyecto.

### 3. Costo

El subproyecto tendrá un plazo total de ejecución de cuatro años. La contribución solicitada al BID -como cooperación técnica no reembolsable- asciende a U\$S 3:405.800, de acuerdo al siguiente presupuesto:

-	Capacitación.....	U\$S	511.200
-	Materiales para capacitación.....	"	33.000
-	Consultorías en preinversión.....	"	120.000
-	Instalación de una red de información computarizada.....	"	157.000
-	Capacitación en servicio.....	"	1.123.200
-	Equipamiento de las unidades de promoción agraria de las Intendencias.....	"	701.100
-	Unidad Coordinadora Ejecutora....	"	192.000
-	Gastos Generales.....	"	340.600
-	Sin asignación específica.....	"	227.000



La contribución financiera de contrapartida ascendería a U\$S 1:390.000 para los cuatro años, de los cuales el MGAP aportaría U\$S 627.000 para gastos de funcionamiento de la Unidad Coordinadora Ejecutora e incremento de gastos de funcionamiento de las regionales de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local; las 19 Intendencias aportarían U\$S 547.000 en total para gastos de sus servicios, y las 30 Organizaciones de Productores (Cooperativas Agrarias y Sociedades de Fomento Rural) deberían contribuir con U\$S 216.000 para gastos incrementales durante los cuatro años del subproyecto.

#### 4. Marco institucional

La Entidad Solicitante es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la Entidad Ejecutora sería el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que crearía una Unidad Coordinadora Ejecutora para manejar el subproyecto. Existiría por otra parte un organismo técnico de decisión y seguimiento, integrado por representantes del MGAP y de las Intendencias, quien establecería los lineamientos generales de la ejecución en función de las prioridades que se determinen y le transmitiría las orientaciones a la Unidad Coordinadora Ejecutora.

A dicho Comité podrá ser convocado el Coordinador General de la Unidad para que informe sobre la marcha de la ejecución del subproyecto y las acciones de seguimiento instrumentadas.

### **B. SUBPROYECTO "FONDO DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL"**

#### 1. Objetivos y metas.

Este subproyecto persigue como objetivo el poner a disposición de pequeños productores rurales, asociaciones de productores y microempresas de servicios -para quienes resulta difícil el acceso a las fuentes tradicionales de financiamiento- recursos financieros que les posibilite la ejecución de pequeños proyectos dirigidos a mejorar la situación económica y social de los estratos de menores ingresos a nivel de cada departamento.



El logro del objetivo general se alcanzaría a través de los siguientes objetivos específicos:

- i) Fortalecer el rol de las Intendencias y Organizaciones de productores en la promoción del desarrollo rural a nivel local.
- ii) Incrementar el ingreso predial mediante el aumento de la producción y la productividad de los rubros productivos tradicionales y/o la incorporación de nuevas actividades.
- iii) Generar ocupación adecuada a nivel predial para el productor y su familia.
- iv) Crear condiciones tendientes a disminuir la migración rural-urbana mediante el mejoramiento del nivel de vida en el campo y la creación de fuentes de trabajo en el medio rural, a través del estímulo a la formación de microempresas agroindustriales y de servicios.
- v) Promover la acción organizativa a través del estímulo y apoyo a la integración de grupos asociativos, y del fortalecimiento de dichas organizaciones.
- vi) Aumentar la capacidad de retención del excedente económico a nivel predial, mediante el mejoramiento de los procesos existentes: comercialización y financiamiento.
- vii) Estimular un uso racional y con criterios conservacionistas de los recursos naturales renovables.

A través del proyecto se pretende atender unos 2.750 pequeños productores en todo el país, en el estrato comprendido entre 5 y 50 hectáreas de tamaño (Índice CONEAT 100) y 60 formas asociativas existentes o a crearse de productores, asalariados o pequeños empresarios residentes en el medio rural, que conformarán microempresas de servicios ó pequeños emprendimientos agroindustriales.

Se ha estimado una distribución de esos productores en torno a tres modelos de predios de diferente tamaño,



representativos de tres diferentes substratos. Habrían 815 beneficiarios individuales del proyecto entre 5 y 10 hectáreas de tamaño, 835 entre 10 y 20 hectáreas y 1.100 productores entre 20 y 50 hectáreas (según las proporciones respectivas que surgían de la información de los Censos Agropecuarios). La superficie total de los productores atendidos sería de 52.600 hectáreas.

El proyecto buscará aumentar el ingreso predial mediante una utilización más intensiva del recurso tierra y un uso más eficiente de la mano de obra disponible, a través de inversiones apropiadas. De acuerdo a los modelos de predio elaborados, representativos de la situación actual en que se encuentran los pequeños productores en el país, como consecuencia del proyecto se registrarían los siguientes cambios.

- El 70% de la superficie total de las explotaciones correspondía a campo natural, esa proporción disminuiría al 35% después del proyecto a nivel global, pero se acentuaría la disminución en los modelos menores.

- Un aumento de la superficie arada y la mayor proporción corresponde a la expansión de los mejoramientos forrajeros (praderas convencionales) que llegarían en el año meta a alcanzar el 33,5% del área total.

- Los cultivos intensivos se incrementan en forma importante en los predios de menor tamaño, pasan del 7 al 26% de la superficie total.

- Se prevé un aumento sustancial de los rendimientos por unidad de superficie en los cultivos intensivos, teniendo en cuenta el bajo nivel actual de los mismos y la disponibilidad de conocimiento tecnológico relativamente sencillo de adoptar por pequeños productores, así como la utilización del riego en el modelo de menor tamaño.

- En las producciones de origen animal, la leche se incrementará un 60% en el modelo de 14 has. gracias al aumento de la superficie ocupada con praderas artificiales; la cría intensiva de ovinos (desarrollada en el modelo de 32 has. registra un gran incremento en la producción de carne ovina y lana por hectárea. En el caso específico de la lana, su producción se multiplicará por 4,6 con el proyecto.



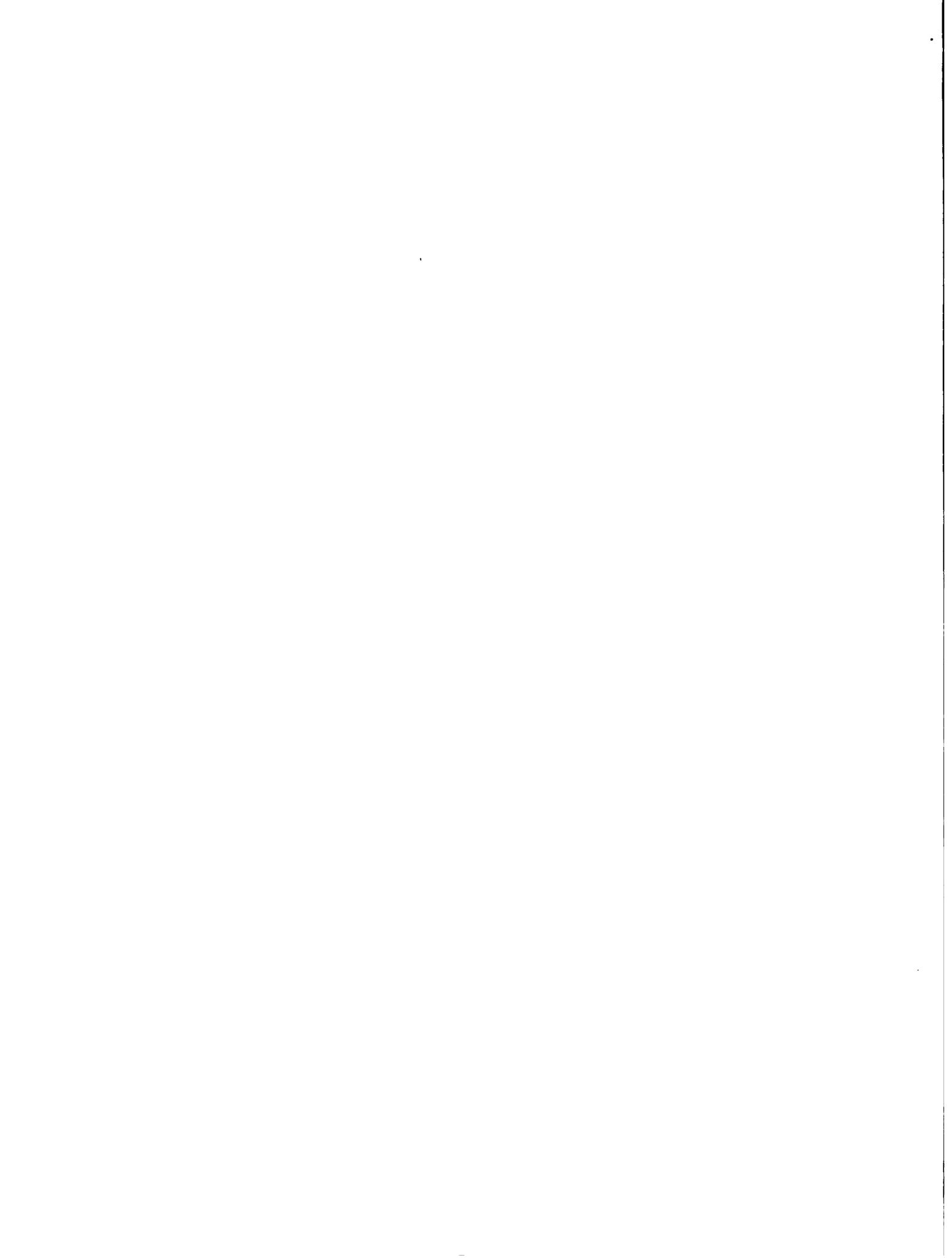
En lo que respecta a las características de los beneficiarios del proyecto, se escogerán productores rurales de todo el país de entre 5 y 50 has.(1) en proporción a la cantidad existente en cada departamento, aunque en la región Sur el número que se prevé atender será proporcionalmente menor que en el resto, en el entendido que ya existen allí otras acciones de promoción de la pequeña producción. Los 2.750 productores que se estima atender representan el 11,5 % del total existentes en 1986 en ese estrato de tamaño.

Las cantidades de beneficiarios individuales por departamento estimadas varían de un máximo de 430 en Canelones y 240 en San José hasta un mínimo de 85 en Artigas, Treinta y Tres, Río Negro y Flores. De todas maneras, esos beneficiarios de Canelones representan tan sólo el 6% del total de productores del departamento entre 5 y 50 has., mientras que los 85 de Río Negro y Flores están representando más del 20 y 30 % del total respectivamente.

En cuanto a sus características propiamente dichas, se buscará que los beneficiarios sean representativos de la situación promedio existente en ese estrato de tamaño; el proyecto estará abierto a atender todas aquellas unidades de producción que, teniendo posibilidades de desarrollo productivo y donde el ocupante y su familia mantienen aún una vinculación productiva con la tierra, han encontrado limitantes para dicho desarrollo en la imposibilidad de acceso al crédito, en la falta de asistencia técnica adecuada y, en general, en su debilidad para encarar por sí solos procesos de mediano plazo de expansión de sus producciones. No habrá restricciones para ningún tipo de productores (ganaderos, lecheros, agrícolas, hortifrutícolas, etc.) aunque se privilegiarán en la selección los que ya tengan alguna experiencia en cultivos hortícolas, o en lechería, o en agricultura en general, frente a los ganaderos puros.

---

(1) Se eliminaron los predios menores de 5 has en el entendido que actualmente gran parte de ellos cumplen simplemente un rol de residencia familiar, ya que los que allí habitan trabajan en su gran mayoría en forma permanente fuera del establecimiento.



En cuanto a los beneficiarios no individuales (Cooperativas Agrarias y Sociedades de Fomento Rural), podrían participar como beneficiarios directos del proyecto recibiendo financiamiento para prestación de servicios a los productores (por ejemplo: para adquisición de un parque de maquinaria y brindando servicios de maquinaria, o para la compra de una cámara de frío y brindando servicios de almacenaje) o recibiendo una cuota parte del préstamo global para manejarlo otorgando créditos a pequeños productores asociados a dichas organizaciones.

Se prevé que unas 40 Asociaciones participarán como beneficiarios directos y unas 30 manejando los préstamos a sus socios. Por otra parte, de los 2.750 beneficiarios individuales, se estima que 1.000 aproximadamente gestionarán sus créditos con las 30 Cooperativas y Sociedades de Fomento que manejarían subpréstamos.

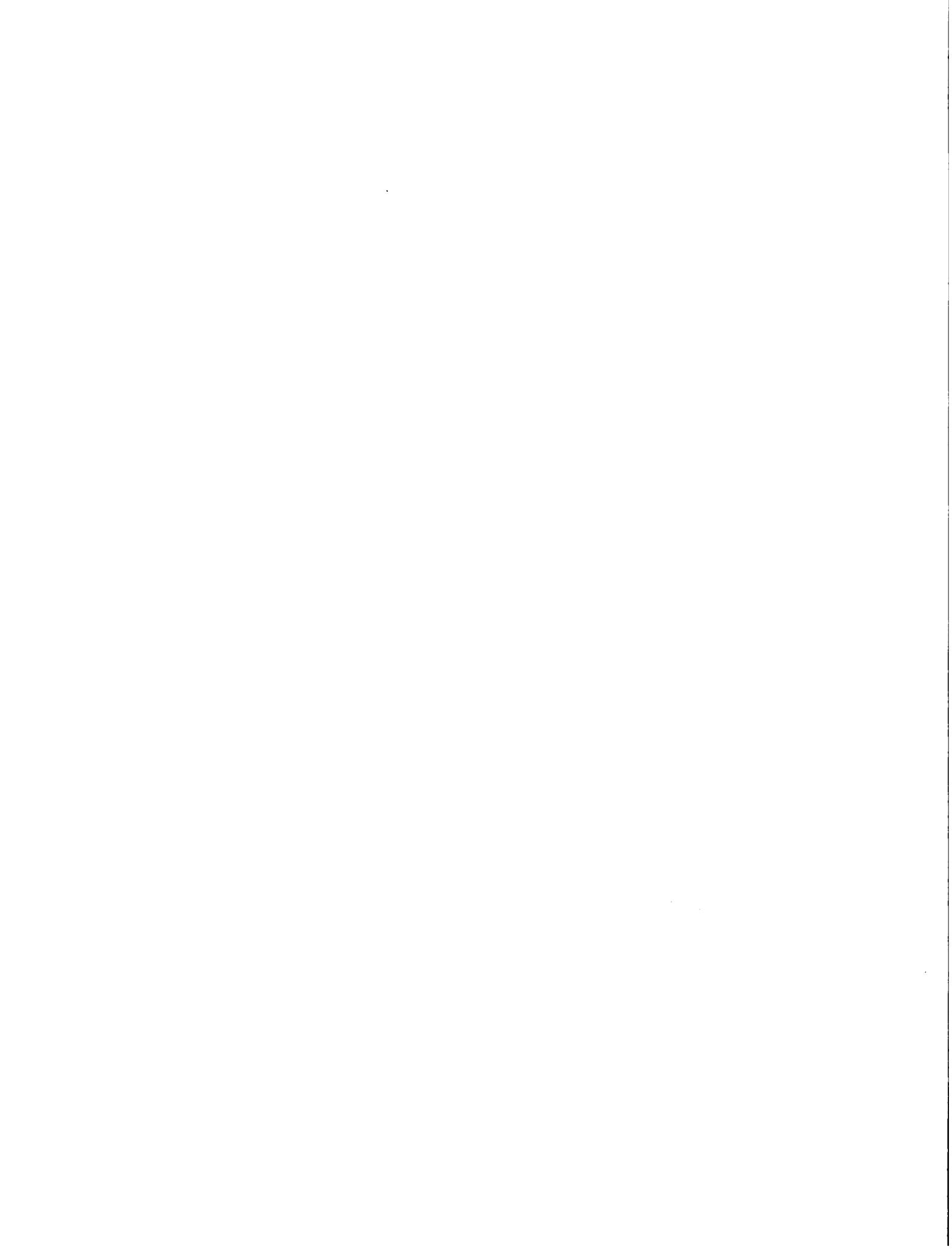
Por último, además de las acciones previstas con formas asociativas existentes, el proyecto promoverá la asociación en el medio rural para encarar pequeños emprendimientos en el área de servicios o en el sector agroindustrial, que de alguna manera apoyen el desarrollo de las unidades de producción participantes del mismo. Se podrá promover la puesta en marcha de 20 pequeños emprendimientos de ese tipo a través del proyecto (como por ejemplo, la formación de una comparsa de esquila autogestionaria).

## 2. Estrategia.

En cuanto a la estrategia de acción, el subproyecto en esencia constituye una modalidad de crédito supervisado para el financiamiento de inversiones a nivel predial o compra de equipos y maquinaria en forma grupal.

Adicionalmente, al privilegiar la especificidad de lo local como sujeto activo jerarquizando una visión en pequeña escala de los procesos de producción, distribución y consumo, el subproyecto pretende realizar modificaciones efectivas en la realidad cotidiana a partir de pequeñas iniciativas que movilicen las energías sociales presentes.

Esto supone la existencia de una demanda potencial insatisfecha en materia de crédito a nivel de los pequeños productores y que lo que se ofrece a través del proyecto lograría satisfacer esa demanda potencial.



La realidad actual no pone en evidencia una presión por crédito por parte de la agricultura familiar y tampoco el entorno que la rodea surge como muy favorable a un proceso de dinamización de la misma.

Hay que tener presente además que la disponibilidad de crédito resulta una condición necesaria pero no suficiente para levantar las restricciones que impiden a la agricultura familiar manifestar su potencial productivo. Existirá demanda por financiamiento en la medida que los productores reciban la información y capacitación necesarias, que sea posible un cambio tecnológico para producir en forma más competitiva, que exista cierta seguridad en la comercialización de la producción (al menos en las etapas iniciales) y que las condiciones para acceder al financiamiento (en cuanto a garantías exigibles, tasas de interés, plazos, agilidad de los trámites, etc.), sean adecuadas a la realidad que viven los pequeños productores del país.

Como el proyecto pretende desarrollar acciones en esas áreas tendientes a anular o minimizar los efectos desfavorables, es válido suponer que los pequeños productores serán demandantes efectivos del financiamiento que se les ofrece a través del Fondo de Desarrollo Rural Municipal.

Para todo ello la asistencia técnica resulta fundamental. Los productores serán asistidos para una adecuada formulación de sus proyectos individuales de desarrollo predial, pero serán orientados también para lograr una adecuada combinación entre rubros de producción que permitan satisfacer las necesidades básicas del productor y su familia, y el desarrollo de una producción para el mercado, tanto interno (en una primera etapa) como externo (en un plazo mayor).

La asistencia técnica también orientará la incorporación de nueva tecnología: en las primeras etapas del desarrollo, se deberían incorporar tecnologías y actividades que permitan intensificar el uso de la mano de obra existente y asimismo de la tierra, antes que pensar en inyecciones masivas de capital.

Si bien es evidente que la agricultura familiar está precisando de inmediato de cierto nivel de inversión para revertir la aguda descapitalización que ha venido sufriendo en los últimos años, esa capitalización necesaria



debería pensarse como un factor que permitiera lograr una combinación eficiente de recursos productivos (para posibilitar una respuesta adecuada de las nuevas técnicas incorporadas) y no como un factor sustitutivo de los recursos disponibles.

En etapas posteriores de desarrollo y a medida que se intensifique la producción comercial y se efectivice la inserción en el mercado externo, es obvio que los niveles de capitalización deberán ser crecientes para permitir continuar aumentando la productividad de los factores y disminuir los costos unitarios de producción.

Pero debe quedar claro desde el inicio que resultará imprescindible alcanzar esas otras etapas, pues las dimensiones del mercado interno y su deprimida situación actual nunca posibilitarían sustentar el desarrollo productivo de la agricultura familiar en forma sostenida. Asimismo, las perspectivas de integración regional, obligan a caminar desde ahora hacia un horizonte donde el mercado de la producción nacional se verá considerablemente ampliado, pero donde los requisitos en cuanto a eficiencia, competitividad y calidad de la producción obtenida, serán mucho más severos.

Todo esto obligará por otra parte a poner en marcha un importante esfuerzo de capacitación de los pequeños productores para el desarrollo de métodos de organización y gestión empresarial, y también de capacitación de las organizaciones de productores que deberán brindar eficientemente servicios de apoyo a la producción y comercialización.

### 3. Plazos

En lo que respecta a plazos del subproyecto, se ha previsto un plazo de cuatro años para completar las inversiones, tanto a nivel de beneficiarios individuales como para las organizaciones de productores. En los cuatro años se incorporarán todos los beneficiarios y se completarán las inversiones prediales.

El ritmo de incorporación anual será diferente para los distintos modelos elaborados.

Es importante destacar finalmente que habrá un desfase entre la ejecución de este subproyecto y el de fortalecimiento institucional, teniendo en cuenta que será



Finalmente, la producción del modelo de 32 has. se centra en la cría intensiva de ovinos, previéndose como rubros complementarios el cultivo de maíz y la apicultura. El monto máximo de los créditos prediales será de U\$S 4.500 que se utilizarán para financiar la implantación de pasturas, la compra de animales y pequeñas inversiones prediales, así como colmenas y extractor de miel.

En lo que respecta a los préstamos grupales, la línea de créditos que financiaría la adquisición de bienes de capital para la prestación de servicios a los productores, como por ejemplo la compra de equipos de maquinaria agrícola compuesto por: un tractor de 80 HP, arado, excéntrica, vibrocultivador y fertilizadora y su valor sería de aproximadamente U\$S 34.000. El proyecto financiaría el 80% de ese valor, por lo que los préstamos a cada cooperativa o sociedad de fomento ascenderían a unos U\$S 27.500. El monto total de esta línea de crédito sería de unos U\$S 1.100.000, para las 40 organizaciones de productores participantes.

El costo de los servicios a los productores cubriría los gastos de funcionamiento y la amortización del capital. Otro ejemplo podría ser la compra de una cámara frigorífica por parte de un grupo de productores, pero en este caso el monto del préstamo al grupo indudablemente sería mayor.

Para la segunda línea de créditos, que financiaría la formación de microempresas cooperativas en el área de servicios o para emprendimientos agroindustriales, se ha planteado como ejemplo la formación de cooperativas de esquiladores. Los subpréstamos en este caso, prevén la compra de una máquina de esquilar de 6 tijeras, con los implementos necesarios, y de un camión usado de 8-10 toneladas, para el transporte de la máquina y la comparsa durante la zafra. El costo total de la inversión se estimó en U\$S 24.700 y el crédito a otorgar a cada cooperativa en U\$S 20.000. El monto total de esta línea de crédito para las 20 cooperativas previstas, sería de aproximadamente U\$S 400.000, hasta un máximo de U\$S 20.000 por microempresa y se utilizarían para la adquisición de una máquina de esquilar y un camión (usado) para el transporte de la máquina y la comparsa de esquiladores durante la zafra.



necesario crear primero una masa crítica de técnicos y agentes promotores, antes de iniciar las actividades del Fondo de Desarrollo. Este último subproyecto comenzará su ejecución entre 1 y 2 años después del de fortalecimiento institucional.

#### 4. Actividades y rubros.

En lo referente a las actividades y rubros a financiar, los créditos a beneficiarios individuales se destinarán a realizar inversiones a nivel predial que mejoren su capacidad productiva. Las inversiones proyectadas estarán en función de los rubros de producción que se prevé serán desarrollados en cada uno de los modelos de explotación.

Los predios más pequeños (modelo de 7 has) desarrollarán como actividad básica la horticultura, previéndose un desarrollo complementario de la producción lechera y el cultivo de maíz y el mejoramiento productivo de montes frutales existentes. En el desarrollo hortícola se consideraron papa, boniato, zapallo, cebolla y zanahoria en una primera fase, pues son los rubros de mayor producción en el país (junto con el tomate) y no presentan un alto grado de perecibilidad. El monto máximo de crédito para estos predios será de U\$S 4.000 y se financiarán los siguientes rubros:

- pequeñas inversiones prediales (pozo de agua, galpón, implementos agrícolas, animales de tiro).
- equipo de riego.
- implantación de pasturas.

En cuanto a los predios de tamaño intermedio (modelo representativo de 14 has), el desarrollo de los mismos se basa en la expansión de la lechería, contándose como actividades complementarias la apicultura y el cultivo de maíz. El monto máximo de los subpréstamos para cada productor individual será de U\$S 3.000,00 y podrá financiarse:

- implantación de pasturas.
- pequeñas inversiones prediales (mejoras en galpones de ordeño, alambrados, tajamares, bombas de agua, molinos, pozos de agua).
- reposición de ganado lechero.
- colmenas



## 5. Política para los préstamos.

En relación a los plazos de los préstamos, el plazo global será de 8 años con 3 de gracia. Las amortizaciones serán anuales y consecutivas, en cuotas iguales. Los montos adeudados de los préstamos se reajustarán en función de una canasta de productos, adecuada en cada caso a las producciones que se realicen. Se cobrará una tasa de interés de 4 a 5 % anual sobre los montos ajustados. Para los préstamos a organizaciones de productores, el reajuste se efectuará en función del valor más bajo entre IPC y cotización del dólar.

En general, se exigiría garantía prendaria de los bienes objeto de la inversión o de las producciones a obtener por parte de los beneficiarios.

## 6. Requerimientos y factibilidad del subproyecto.

El cumplimiento de los objetivos y metas planteados para el subproyecto dependerá en buena medida de que se logre el ritmo propuesto de incorporación de beneficiarios al mismo y de que los servicios de asistencia técnica a productores y sus organizaciones funcionen de la manera prevista, para que la transferencia de conocimientos y técnicas de producción y gestión se realicen en tiempo y forma adecuada.

Por ello es fundamental la complementariedad con la ejecución del subproyecto de fortalecimiento institucional, que permitirá consolidar los equipos técnicos a nivel de cada departamento, formando una masa crítica que apoyará a los productores y sus organizaciones en el desarrollo de sus emprendimientos.

Para la ejecución del proyecto se ha estimado una necesidad mínima de 80 técnicos, lo que permitiría conformar un equipo básico por departamento de cuatro técnicos. Esto permitiría a su vez establecer una relación productor/técnico de aproximadamente 35, lo que posibilitaría una buena atención de los productores asistidos por el agente técnico respectivo, estableciéndose como mínimo la necesidad de realizar cuatro visitas por año a cada beneficiario del proyecto, además de 2 ó 3 reuniones grupales en el correr del año.



Ese equipo técnico departamental se integraría con el aporte de las Unidades de Promoción Agraria de las Intendencias, de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local del MGAP y de becarios financiados por el proyecto. La administración ministerial actual le asigna un rol prioritario a la acción a nivel local y a raíz de ello se ha decidido la creación de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local, a partir de las antiguas Direcciones de Extensión y Fomento Cooperativo. Existe una clara orientación para las acciones de la nueva Dirección en cuanto a articular sus recursos con los de las Intendencias Municipales, orientándose a la atención de los pequeños productores para llevar a cabo acciones tendientes al desarrollo a nivel local. El apoyo a este proyecto será por tanto una actividad prioritaria para dicha Dirección.

A nivel de las Intendencias Municipales, es obvio que también las actividades del Proyecto serían de primera prioridad para sus Unidades de Promoción Agraria.

Todo ello garantiza una correcta ejecución del subproyecto, en la medida que se contará con los equipos técnicos necesarios a nivel de cada departamento, y con el respaldo político indispensable tanto por las instituciones de carácter nacional como departamental.

#### 7. Resultados y rentabilidad.

En cuanto a los resultados económicos obtenidos a nivel de cada modelo, éstos se indican a continuación:

	Modelo 7 has.	Modelo 14 has.	Modelo 32 has
Beneficio Neto (U\$S)	2.600	4.800	2.600
Beneficio Incremental (U\$S)	2.200	1.800	2.400
TIR (%)	40.2	32.8	33.3
Saldos netos anuales después del servicio de la deuda (U\$S)	1.800	4.000	1.000/2.000



#### 8. Costo del subproyecto.

El monto total del subproyecto se ha estimado en U\$S 21.150.000; de este valor, U\$S 5.100.000 aproximadamente corresponde a capital de trabajo y U\$S 16.050.000 a inversiones. El monto del préstamo solicitado al BID asciende a U\$S 12.200.000, que se utilizaría exclusivamente para financiar inversiones (se financia el 80% de las inversiones en todos los modelos, a excepción del modelo de 32 has, donde sólo se financiará el 70%). Se entiende que los productores estarían en condiciones de financiar el resto, de acuerdo al resultado económico que arrojan los modelos elaborados.

Los requerimientos anuales de crédito durante los cuatro años del proyecto, para cada grupo de beneficiarios, depende del ritmo de incorporación de los beneficiarios al proyecto y de las inversiones que se realizan anualmente en cada uno de los modelos elaborados. Estos serán menores en los años 1 y 4 y mayores en los años 2 y 3.

#### 9. Evaluación global.

La evaluación global del subproyecto, obtenida luego de la agregación de los beneficios acumulados por modelo indica que el rendimiento del capital invertido, medido a través de la Tasa Interna de Retorno, es del 30,6 %.

#### 10. Marco Institucional.

Para la ejecución del subproyecto, a nivel de cada departamento se crearán Comités de Crédito de Desarrollo Rural, con el cometido de llevar a la práctica la política del proyecto para el otorgamiento de préstamos a productores y empresarios de servicios. Los Comités de Crédito resolverán sobre las solicitudes de préstamos que les sean sometidas, las que deberán contar con el aval de los técnicos del proyecto. Estarán integrados, además de los representantes de las Intendencias, por representantes del MGAP, de las organizaciones de productores y de los productores beneficiarios del proyecto.

El Intendente, asesorado por una mesa de organizaciones rurales departamentales, será la instancia política que a nivel departamental definirá las orientaciones para el Comité de Crédito y el equipo técnico y evaluará su gestión.



Las unidades técnicas departamentales serán las encargadas -además de proveer asistencia técnica a los beneficiarios del proyecto- de la supervisión de la ejecución del proyecto y de la administración de los fondos otorgados a cada departamento, en conjunto con el Comité de Crédito.

En cuanto a los créditos canalizados vía cooperativas o sociedades de fomento, los Comités de Crédito simplemente avalarán lo resuelto por estas organizaciones en cuanto a otorgamiento de préstamos, tipo y monto de los mismos, etc., quienes serán responsables del manejo, administración y supervisión de la cuota parte del crédito que les fuera asignada.

En un plazo a determinarse oportunamente (y que pudiera ser a la mitad del período previsto de desembolso), se evaluaría el grado de cumplimiento de lo estimado inicialmente en cuanto a utilización de recursos por cada cooperativa, pudiéndose redistribuir los fondos asignados en función de ello. En forma similar, también en ese mismo momento se podrían evaluar las demandas reales de crédito existentes a nivel de cada departamento, lo que permitiría una redistribución de los fondos globales de crédito asignados a cada uno.

A nivel nacional existirá una Comisión Coordinadora y Administradora del Fondo de Desarrollo, formada por la Comisión Agropecuaria del Congreso de Intendentes (que la integran seis Intendentes), junto con un representante de alto nivel del MGAP (preferentemente el Sub Secretario). La Secretaría del Congreso de Intendentes dará el apoyo administrativo a la Comisión.

En cuanto al agente financiero del proyecto, se entiende que debería existir una única instancia (a nivel nacional) actuando como tal y recibiendo el préstamo global. El Estado uruguayo sería quién asumiría el riesgo cambiario (Ministerio de Economía o Banco Central) pues los préstamos a los beneficiarios se realizarían en moneda nacional. Para la distribución por departamento y el otorgamiento de préstamos a los beneficiarios, podría actuar más de un intermediario financiero. Podría ser factible una doble participación (COFAC, FUNDASOL, por ejemplo) asumiendo ese rol. Los agentes-intermediarios financieros liberarían los préstamos individuales en función de las indicaciones que le trasmitan los Comités de Crédito locales.



## I. MARCO DE REFERENCIA GLOBAL

### A. ASPECTOS MACROECONOMICOS

#### 1. Síntesis de la evolución de la economía del país en los últimos años

A comienzos de la década del setenta, la política económica uruguaya tuvo un cambio relevante en su orientación. Luego de décadas de dirigismo estatal, la nueva política se ha caracterizado a grandes rasgos por la liberación financiera, y una cautelosa liberalización de los precios internos y del comercio exterior. A fines del año 1978 se instrumentó la segunda fase de dicho modelo, el cual se inspira en un enfoque monetario del Balance de Pagos. Para ello, se consideraba el tipo de cambio como variable de ajuste, el cual era preunciado, evolucionando por debajo de la inflación interna como forma de igualar a ésta con la inflación internacional, punto éste priorizado como objetivo económico por el Gobierno. Paralelamente con instrumentación de esta política, el marco externo presentó dos características: precios pecuarios en alza y exceso de oferta monetaria.

La conjunción de los factores internos y externos, llevaron a que la suma de la inversión pública y privada alcanzaran en 1978 y los tres años subsiguientes porcentajes relativamente elevados con respecto al Producto Bruto Interno (PBI) (\*). Esto condujo a que en 1981 el PBI fuera el de mayor volumen en valores constantes, tanto en término globales como per cápita, de la década del '80 (ver Anexo 1 cuadro Nro 1).

La inversión, tomada ésta como porcentaje del PBI, alcanzó su punto más alto en 1980 (Anexo 1 gráfico Nro 1), para descender levemente los dos años subsiguientes y caer abruptamente en 1983 y siguientes, a niveles que no alcanzan a cubrir la necesaria amortización para mantener el capital constante. Esto quizás sea una característica de la economía uruguaya de esta segunda mitad del siglo, en donde por periodos prolongados de tiempo la inversión ha sido claramente insuficiente.

---

(\*) Instituto de Economía, en base a información del Banco Central del Uruguay



El retraso cambiario antes mencionado le quitó competitividad a la producción local tanto para consumo interno como para exportación, por lo que la actividad en 1982 comenzó a caer en forma acelerada. (Ver Anexo 1 cuadro Nro 1). En dicho año también el saldo comercial fue negativo (Ver Anexo 1 Cuadro Nro 2). Estos indicadores, además de la pérdida de credibilidad en la política sustentada por el gobierno, determinaron que en el mes de noviembre de 1982 se abandonara dicha política.

La liquidez externa había contribuido a que el país se endeudara en grado considerable, por lo que a fines de 1982 dicho factor iba a hacerse evidente (Ver Anexo I Cuadro Nro. 3) enmarcando conjuntamente con una severa recesión internacional la política económica del país.

Dicho marco, en un escenario de crisis interna, condujo a una severa política de ajuste donde el empleo y el salario real fueron de las variables más perjudicadas (Ver Anexo 1 Cuadro Nro 4 y Gráfica Nro 2)

La pesada deuda externa generada en ese período va a condicionar hasta el día de hoy la política económica; no obstante ello, condiciones más favorables externas y cambios políticos en lo interno permiten a partir de 1985 mejorar variables tales como PBI, salario real y desempleo. En 1986, la tasa de desempleo bajó al 9.2% y el salario real nuevamente subió un 6.75% (Ver Anexo 1 Cuadro Nro 4).

Los buenos resultados registrados en producción y sector externo, no tuvieron su contraparte con la inflación, la cual alcanzó el 70% (Ver Anexo I cuadro Nro 5), superando ampliamente la proyección oficial del 50% para dicho año.

De 1987 a 1989, el PBI continuó su ascenso en términos globales, aunque con excepciones sectoriales, y las exportaciones alcanzaron un record para el período en 1989. Por el contrario, la evolución del salario real se ha enlentecido, hasta volverse negativa el último año. Tampoco la inflación ha podido ser controlada: luego de una caída en el año 1987 con respecto a años anteriores, ha tenido después un significativo ascenso, hasta llegar a más del 85% en 1989 (Ver anexo 1 Cuadro Nro 5).



## 2. Importancia relativa de la producción agropecuaria en la economía del país

El sector agropecuario viene contribuyendo últimamente con el 12% del PBI (Promedio del Período 1978-1988.-Ver Anexo 1 Cuadro Nro 6). No obstante, su importancia estratégica en la economía nacional queda de manifiesto al considerar los siguientes aspectos:

- i. Provisión de alimentos para la población
- ii. Contribución a las exportaciones del país
- iii. Abastecimiento de materias primas para la industria

### i. Provisión de alimentos para la población

Los productos de origen agropecuario nacional constituyen el principal sustento alimentario de la población, cubriendo entre el 85 y el 90% de las necesidades de la misma. Además, cubren la totalidad de los llamados "bienes salario", entendiéndose por tales aquellos que integran la canasta básica familiar.

En un mundo en que la seguridad en el abastecimiento de los alimentos resulta cada vez más crítica y donde el problema obsesiona tanto a países pobres como ricos, es de la mayor trascendencia contar con un sector agropecuario capaz de asegurar este abastecimiento fundamental.

### ii Contribución a las exportaciones

La producción del sector es el sostén de las exportaciones del país. Como se observa en el Cuadro Nro 2 del Anexo I, las llamadas exportaciones tradicionales, que fluctúan en el período entre el 32% y el 45%, son de origen agropecuario (carne y lana). Más relevante aún se torna dicha participación si se considera que el auge de las exportaciones no tradicionales está basado en productos como el arroz y los lácteos, también obviamente de origen agropecuario. Observando el Anexo I, Cuadro Nro 7, es posible inferir que las exportaciones de origen agropecuario han fluctuado el 75 y el 79% del total para el período allí señalado.



### iii. Abastecimiento de materias primas para la industria

La producción agropecuaria aporta buena parte de las materias primas que procesa la industria manufacturera.

Observando el Cuadro Nro. 8 del Anexo I, se desprende que para el período 1982-1988 el 41% de la materia prima de la industria lo constituyen productos agropecuarios. Dicha cantidad se incrementa al 43% si se consideran los de origen semi-agropecuario, por lo que el sector es un abastecedor de primer nivel.

También el sector juega un rol relevante como abastecedor de las industrias exportadoras. Esto se aprecia en el Cuadro Nro. 9. Todos los rubros exportados, a excepción de los productos de origen marino, las fibras sintéticas que forman parte de Textiles, y el ítem 14 (Resto Productos No Tradicionales) son de origen agropecuario. Si se suman todos esos ítems, el promedio para el período sería del 83% de las exportaciones industriales.

En otro orden de cosas se debe destacar también referido a la industria, que las industrias químicas tienen al sector agropecuario como uno de sus principales destinos (fertilizantes, fitosanitarios, específicos veterinarios, etc.), por lo que aquí el papel del sector es de demandante de insumos.

### 3. Incidencias de las políticas macroeconómicas en el sector agropecuario y en el medio rural

El sector agropecuario fue históricamente objeto de una política económica altamente intervencionista. El carácter redistributivo del modelo económico que predominó hasta 1973, se expresó de múltiples formas en la política agropecuaria. Basta señalar que ella comprendía la regulación de precios de los principales componentes de la canasta de consumo y que determinaba los mecanismos tributarios para que el Estado captara los excedentes que el sector generaba para financiar el resto de la economía.



Modificado el marco económico general, en primera instancia no existieron cambios para el sector por lo que siguió transfiriendo excedentes al resto de la economía bajo diferentes vías (tipo de cambio, detracciones, etc.) sobre todo para financiar actividades que se volvieron estratégicas por efectos conyunturales externos (shock petrolero).

A fines de 1978, la liberalización llegó al agro. El sector de ahí en más debía tener de referencia los precios internacionales, se eliminaban los precios políticos, y se bajaban los aranceles de importación, tanto de insumos como de productos.

Pero esta política sectorial se desdibujó, ya que no fue implementada en base a un instrumental afinado apto para la consecución de objetivos sectoriales, sino que se implementó dentro de un paquete que manejó predominantemente instrumentos monetario-financieros de carácter global. Dichos instrumentos generaron una más lenta evolución de la devaluación del tipo de cambio, con respecto a la inflación interna. Ello le quitó competitividad al sector, tanto para la exportación como para el mercado interno, ya que en este caso, muchos rubros de granja se comenzaron a importar. Si a esto le suma que toda la economía, y en especial el sector había captado mucho crédito, más en base a la facilidad con que se otorgaba que a planes concretos de inversión y sin reparar en las altas tasas de interés, se llega así a una situación de fuerte endeudamiento, que en muchos casos se arrastra hasta hoy, creando una nueva forma de transferencia del sector (esta vez el sector financiero) y no sólo de excedentes, sino también de capital.

La política económica seguida desde 1978 y la brusca alteración que sobrevino a fines del año 1982, (ruptura de la "tablita" que preanunciaba la evolución del tipo de cambio), tuvo consecuencias desastrosas para el sector. Paralelamente con la pérdida de competitividad y endeudamiento, se fue procesando la desaparición de miles de productores, sobre todo los más pequeños, ya sea por la imposibilidad de devolver el capital tomado en préstamo, o por no poder adecuar su producción al nuevo marco.



A su vez, como han señalado varios analistas(\*), a fines de la década del 70 era difícil pronosticar un marco externo tan desfavorable para los primeros años de la década del 80. En efecto si las tasas de interés hubieran permanecido en sus niveles históricos (2%) y si los precios de los productos básicos exportados por la Región hubieran mantenido valores reales similares a los que caracterizaron las dos décadas precedentes, América Latina no se hubiera visto confrontada a la obligación de efectuar transferencia netas anuales superiores a 26 millones de dólares a partir de 1982, lo que significó una reducción de la capacidad de importación de la Región, equivalente al 25% del valor total de las exportaciones. "En consecuencia, si el marco internacional no hubiera tenido la adversa coincidencia de un inusitado crecimiento de la tasa de interés y un dramático deterioro del precio de los productos básicos, el impacto del endeudamiento y la abrupta interrupción de los préstamos hubieran sido menores y en consecuencia menor la intensidad del ajuste al que las naciones de América Latina fueron confrontados".(\*\*)

La política de ajuste seguida por gran parte de los países de la región y también Uruguay se centró en la reducción del gasto público y los salarios reales, y un incremento de la tasa de interés real para desalentar el consumo y promover el ahorro. La reducción del gasto público a nivel del sector comprometió severamente los gastos destinados a la investigación, extensión y servicios públicos de sanidad animal y vegetal, así como también la inversión pública en infraestructura rural.

Recién en 1985 la recesión para los productos básicos comienza a superarse, no obstante lo cual la pesada deuda externa iba a ser el factor que iba a privar sobre la política económica general, y sobre el sector en particular. Al respecto se sostiene que "existe un amplio consenso técnico y político en señalar que la carga de la deuda en la mayoría de los países de la Región, es de tal magnitud que el solo pago de sus intereses impide cualquier posibilidad de restablecer el crecimiento." (\*\*\*)

---

(\*) Bianchi et al, citado por Gamarrón, Carlos J.- Procesos de Ajuste y Políticas Agropecuaria y Alimentaria. Instituto Interamericanos de Cooperación Agrícola pág 3- 1989.-

(\*\*) Garramón, C., op. cit. pág 3

(\*\*\*) Ibidem, pág 11



La política económica interna se mantuvo dentro del esquema liberal en donde el mercado es el asignador de recursos, continuándose incambiado la libre entrada y salida de capitales y liberadas las tasas de interés.

En cuanto al sector, se privilegia un modelo agroexportador, eliminando las detracciones que pesaban en determinados productos (carne con huesos, lana sucia), e instaurando un régimen de devolución de impuestos indirectos a productos con mayor valor agregado (lácteos, arroz blanco, carne desosada, lana peinada, etc) y un sistema de prefinanciación de exportaciones que estuvieron vigentes hasta el mes de abril de 1990.

También los aranceles a las importaciones han ido disminuyendo.

Dada la gran incidencia del sector agropecuario y agroindustrial en la balanza comercial, su rol es fundamental en el programa de ajuste, pues provee las divisas necesarias para respaldar las crecientes transferencias exigidas por el servicio de la deuda. De ahí que con un marco externo más favorable y un contexto macroeconómico de precios liberados y tasa de cambio real efectiva incrementada la respuesta de la oferta agropecuaria ha sido favorable, como se observa en el cuadro 10 del Anexo 1.

#### 4. Estructura urbana y rural

Desde la época colonial al presente, dos realidades han pautado la existencia de la República Oriental del Uruguay. Una ha sido el puerto de aguas profundas donde se localizó la capital del país. La otra, la fértil pradera que alcanza el 90% del territorio nacional. Ambas realidades han influido en forma diferente en el devenir socio-económico, hasta consolidar una situación de desequilibrio de primacías. La primacía económica sustentada en la ganadería de vacunos y lanares se ubica en el medio rural. La primacía social y política es de preeminencia urbana, emergiendo la capital Montevideo como la ciudad puerto que se proyecta a la vida nacional con total hegemonía. (\*) Centro comercial de exportación e importación, sede del Gobierno Central, de la Universidad y de la mitad de la población del país, constituye la única gran ciudad del Uruguay.

---

(\*) Perez Arrarte, Carlos y Alonso, José María.-¿Cuál es el espacio para el desarrollo local y regional?. Descentralización y desarrollo local. Cuadernos del CLAEH 45-46 pág 44. 1988.-



La población se afincó aún más en Montevideo como consecuencia de los últimos flujos migratorios del presente siglo que coincidieron con la temprana terciarización del país. Esa corriente migratoria todavía hoy se ve alimentada por población procedente del interior del país, que se siente atraída por la gran fuerza que sustenta la capital y la falta de oportunidades de ocupación que les brinda su medio.

Todo el impulso industrializador, pasado y actual, se desarrolla en la capital y sus adyacencias, existiendo por lo tanto una fuerte acumulación de capital en el medio urbano.

La organización territorial tiene naturaleza radial, apuntando a la boca de salida de las exportaciones de origen agrario o al gran mercado consumidor.

Las vías férreas y las principales rutas terrestres se orientarán hacia la metrópolis, con escasas conexiones transversales que vinculen los centros secundarios.

De hecho hoy existe una sola macroregión que de alguna forma es virtualmente el país el área metropolitana y su región de influencia. A partir de su dinamismo, se organiza funcionalmente el espacio y los procesos socio-económicos. (\*) El desarrollo del interior del país ha sido funcional al desarrollo o a las necesidades de la capital. Montevideo con ello, logró homogeneizar el interior del territorio, adecuándose éste a lo que determinaba la capital.

Prueba de esto lo constituyen el desarrollo de la agricultura y la lechería. Ambas se desarrollan primero en el Dpto. de Canelones, o sea en las adyacencias de Montevideo en donde está el mercado, desplazándose luego - en el caso de la agricultura - al litoral oeste, en busca de mejores suelos, aunque siempre orientada a su mercado o su puerto.

Tal funcionalidad del interior hacia Montevideo ha llevado a marginar toda actividad que no se adecue a dicha situación, y por lo tanto aquellos sectores productivos que generalmente por su tamaño económico no respondan a las señales que llegan de la capital nacional, ven restringido su desarrollo. Por tanto muchos predios pequeños desaparecen, urbanizando más el país ya que en las ciudades habitan más de las cuatro quintas partes de la población nacional.

---

(\*) Perez Arrarte, Carlos y Alonso, José María, - op.cit., pág 47



De ahí que se necesiten acciones específicas en procura de adaptar las condiciones de producción de esos predios pequeños a las realidades locales de cada región.

## B.SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

En la presente sección se describe la situación del sector agropecuario y rural, haciendo por lo tanto énfasis no solamente en los aspectos productivos sino también en la realidad social en la cual está inserta la producción agropecuaria.

### 1. Aspectos globales

#### 1.1 Evolución del sector agropecuario en los últimos años

##### a.La producción agropecuaria del país

La producción agropecuaria uruguaya se ha caracterizado por presentar a partir de la década de 1930 un estancamiento productivo que, salvo contados años, se ha manifestado en muy bajas tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno (P.B.I.).

Para el período en particular correspondiente al decenio 1978-1988 y de acuerdo con cifras del Banco Central del Uruguay, la producción agropecuaria valorada a precios de 1978 aumentó un 19%(Ver Cuadro Nro.1).

Esto representa una tasa de aumento anual promedio de 1,76%

Por otra parte, el Producto Bruto del sector calculado a costo de factores tuvo un aumento del 20.7% en el mismo período, lo cual equivale a una tasa de crecimiento anual promedio de 1.9% (Ver Cuadro Nro.2)

En el mismo período, la economía en su conjunto creció al 1.02% anual.

Un análisis de los datos permite señalar que el sector en su conjunto tuvo un aumento sensible en el período 1978-81, creciendo a una tasa del 5.55% anual, decayó en los tres años siguientes con una tasa negativa de 3.85% y valvió a crecer posteriormente con una tasa de 3.29%.



Cuadro Nro.1

## Valor de la producción agropecuaria

Valor bruto de la producción (millones de Nuevos Pesos a precios de 1978)				Índice de la producción agropecuaria (base 1978=100)		
Años	Agrícola	Pecuario	Agropec.	Agrícola	Pecuario	Agropec.
1978	1.442	2.483	3.925	100	100	100
1979	1.404	2.512	3.916	974	101.2	99.8
1980	1.768	2.824	4.592	122.6	113.7	117
1981	1.705	2.911	4.61-	118.2	117.2	117.6
1982	1.654	2.673	4.328	114.7	107.6	110.3
1983	1.499	2.779	4.277	103.9	111.9	109
1984	1.551	2.553	4.103	107.6	102.8	104.5
1985	1.466	2.779	4.245	101.7	111.9	108.1
1986	1.455	3.005	4.460	100.9	121	113.6
1987	1.629	2.957	4.586	113	119	116.8
1988	1.639	3.032	4.671	113.7	122.1	119

Fuente: IICA en base a datos del Banco Central



Cuadro Nro.2

Producto bruto agropecuario  
a costo de factores

---

Años	Volumen físicos (Millones de Nuevos Pesos a precios '78)	Indice de Volumen Físico (Base 1978=100)
1978	2.865	100
1979	2.816	98.3
1980	3.275	114.3
1981	3.439	120
1982	3.200	116.7
1983	3.245	113.3
1984	3.025	105.6
1985	3.163	110.4
1986	3.303	115.3
1987	3.401	118.7
1988	3.458	120.7

---

Fuente: IICA en base a datos del Banco Central



Cuadro Nro.3 (\*)

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION  
SEGUN PERIODO

	78-88	78-81	81-84	84-88
A.AGRICOLA	1.29%	5.74%	-3.11%	1.40%
1.Cereales	6.11%	13.83%	4.31%	1.97%
2.Oleaginosos	-2.06%	0.53%	-25.39%	17.78%
3.Sacarigenos	-6.87%	-2.88%	-7.29%	-9.44%
4.Raices y Tuberc.	-0.42%	12.21%	-7.73%	-8.59%
5.Uva p. Vino	1.50%	13.77%	-17.10%	8.46%
6.Otros	-1.03%	-2.16%	-1.39%	0.11%
B.PECUARIO	2.02%	5.44%	-4.28%	4.40%
1.Bovino	0.21%	2.95%	-5.08%	2.28%
2.Otro ganado	1.07%	6.64%	-8.63%	4.71%
3.Lana	8.98%	6.82%	-2.88%	6.85%
4.Lecche	3.16%	3.32%	1.32%	4.45%
5.Apicola y Avicola	3.41%	20.70%	-15.10%	6.78%
C.AGROPECUARIO	1.76%	5.55%	-3.85%	3.29%

\*\*\*\*\*

Fuente:IICA en base de datos del BCU.

(\*)El Cuadro Nro.3 presenta las diferentes tasas de crecimiento y explica las dinámicas observadas en los diferentes períodos, al analizar las variaciones en los componentes del sub-sector agrícola y pecuario.



En el período 1978-81 el sector presentó altas tasas de crecimiento al influjo de las medidas liberalizadoras de agosto de 1978, que alentaron la inversión, y de los favorables precios externos.

Coadyuvó a este ambiente de grandes expectativas de los agentes, las facilidades crediticias otorgadas por el sector financiero.

La política establecida se orientó básicamente a estímulos a la ganadería extensiva, procurando que los empresarios recibiesen los precios internacionales con el menor grado de interferencia.

En el caso de las producciones dedicadas al mercado interno, el retiro del Estado de la comercialización de productos y la apertura al exterior afectaron la situación de miles de productores que no estaban preparados para enfrentar las nuevas condiciones establecidas.

A partir de 1981 comienzan a percibirse, los problemas originados por la política económica vigente en aquel entonces, que culminan con el abandono de la fijación del tipo de cambio preanunciado por debajo de la inflación, en noviembre de 1982.

Como resultado, la deuda que se había generado en esos años y que en buena parte estaba en dolares se transformó en una pesada carga para los sectores productivos y en particular para los productores agropecuarios, cuyas consecuencias todavía se sienten.

Recién en 1984-85 el sector en su conjunto vuelve a presentar tasas de crecimiento positivas, que se explican por la expansión del sector pecuario favorecido por los altos precios existentes, en especial de la lana.

El subsector agrícola sufrió desfavorables relaciones de precios externos y problemas climáticos internos.

En cuanto a la estructura de la producción, el sector pecuario contribuye al Valor Bruto de Producción (VBP) con una porción que fluctúa en torno al 65%, tal como se puede apreciar en el Cuadro Nro 4.

Se observa una relativa estabilidad en la estructura de producción, destacándose la producción de cereales en el VBP agrícola y el aporte de la carne vacuna en el VBP pecuario.



Participación porcentual de los sub-sectores  
agrícola y pecuario en el valor bruto de producción  
(a costos de factores)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. AGRICOLA	36.7%	35.9%	38.5%	36.9%	38.2%	35.0%	37.8%	34.5%	32.6%	35.5%	35.1%
1. Cereales	10.1%	9.4%	14.4%	12.7%	15.2%	13.4%	16.2%	13.2%	11.6%	13.7%	15.4%
2. Oleaginosos	3.2%	2.8%	3.4%	2.8%	1.6%	0.8%	1.3%	2.0%	2.6%	2.4%	2.2%
3. Sacarígenos	3.0%	2.5%	2.9%	2.4%	2.7%	3.1%	2.1%	1.5%	2.0%	1.6%	1.3%
4. Raíces y Tuberc.	3.9%	4.7%	4.9%	4.7%	4.5%	3.8%	4.2%	4.1%	3.1%	4.1%	3.2%
5. Uva p. Vino	2.8%	3.4%	2.0%	3.5%	3.2%	3.3%	2.2%	2.3%	2.6%	2.8%	2.7%
6. Otros	13.6%	13.2%	10.9%	10.9%	10.9%	10.7%	11.7%	11.4%	10.8%	11.0%	10.3%
B. PECUARIO	63.3%	64.1%	61.5%	63.1%	61.8%	65.0%	62.2%	65.5%	67.4%	64.5%	64.9%
1. Bovino	26.9%	25.2%	25.8%	24.9%	20.8%	22.1%	24.0%	23.8%	25.6%	23.0%	23.0%
2. Otro Ganado	6.0%	6.5%	5.9%	6.2%	6.1%	6.9	5.3%	4.5%	5.0%	5.1%	5.6%
3. Lana	13.5%	14.5%	13.3%	14.0%	15.6%	17.3%	14.6%	18.1%	18.3%	17.5%	16.8%
4. Leche	13.1%	13.7%	12.2%	12.3%	13.4%	13.9%	14.4%	14.9%	14.7%	14.8%	15.0%
5. Apícola y Avícola	3.8%	4.2%	4.4%	5.7%	5.9%	4.7%	3.9%	4.2%	3.8%	4.2%	4.5%
C. AGROPECUARIO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: IICA en base a datos del Banco Central



## b. Evolución del comercio exterior

Cuando se mencionaba la importancia del sector agropecuario en la economía nacional (Ver 1.A.2) se destacaba especialmente su elevada participación en el comercio exterior del país.

La disponibilidad de recursos externos a nivel global dependerá en gran parte del comportamiento que el sector presente en su inserción externa, a través del balance entre ingresos y egresos de divisas generados.

### i. Exportaciones

Es sabido que la producción del sector agropecuario, una vez satisfecha la demanda interna, genera excedentes exportables que han constituido tradicionalmente la base del comercio de Uruguay con el exterior.

Dichas exportaciones representaban, en general más del 90% del total de divisas que percibían el país.

La carne y la lana - entendidas como las exportaciones tradicionales - se situaban en torno al 75-85% de ese total.(\*)

La política vigente en la década del setenta, a raíz de la crisis energética mundial y los problemas vinculados con la colocación de los productos tradicionales impuso un fuerte énfasis en el incremento y diversificación de las exportaciones.

Esta política disminuyó la importancia de la carne y la lana en el total de las exportaciones al instrumentar medidas especiales que alentaron e impulsaron la colocación de productos no tradicionales en el exterior (Ver Cuadro Nro.5)

---

(\*): Piñeiro, Diego "La crisis en los mercados agrícolas y sus consecuencias económicas y sociales sobre un pequeño país agroexportador: el Caso de Uruguay". CIESU, Montevideo, 1988



CUADRO NRO 5

Participación de los exportaciones tradicionales  
 en el total de exportaciones del país  
 para el período 1961-1988  
 (en miles de dólares corrientes)

	1961-68	1968-73	1974-76	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Rubros	149.0	169.4	227.6	301.6	297.3	503.4	609	515.8	544.8	454.3	401	543.1	542.9	678.8
A. Carne y lana														
B. Productos No Tradi- cionales	24.3	56.2	208.8	384.5	490.9	548.1	606.2	507.1	500.2	470.3	452.5	544.5	639.4	725.7
TOTAL	173.4	225.6	436.5	686.1	788.2	1058.5	1215.2	1022.9	1045.1	924.6	853.5	1087.6	1182.3	1404.5
A/TOTAL en %	86	75.1	52.1	44	38	48	50	50	52	49	47	50	46	48

Fuente: IICA en base a datos de DIPYPA, BROU y BCU.

Nota: Productos no tradicionales incluye todos los restantes provenientes del agro, de la industria y de otro origen  
 Para el período 1961-76, citado por Diego Piñero, corresponde a promedio de los valores anuales para cada Sub-período. (ver cita pág 7)



Incluso, si se analiza el perfil de las exportaciones tradicionales, se aprecian cambios singular de relieve aumentando el grado de procesamiento de los productos, lo que implica un mayor valor agregado. La participación de la lana sucia en el sub-total de productos clasificados como "lana" ha decrecido del 33% en 1978 al 21% en 1988 (Ver Anexo 1.- Cuadro Nro 7: punto "materiales textiles y sus manufacturas").

Es importante señalar que si bien estos cambios han generado modificaciones importantes por sus repercusiones, de ninguna manera han afectado el papel del sector primario en el comercio exterior.

Un estudio del Banco Central del Uruguay (B.C.U.) citado por el Centro de Estudios para la Democracia Uruguay (CELADU) indica que alrededor del 90% de las exportaciones corresponden a bienes de origen agropecuario, industrializados o naturales. (\*)

Respecto a la evolución de las exportaciones algunos de los principales productos del sector agropecuario en el período 1978-88, resulta significativo el crecimiento experimentado por ciertos rubros no tradicionales: los lácteos, las citrus y el arroz. Las tasas de crecimiento de sus exportaciones superan a las de carne y lana, lo mismo que las de la miel aunque también muestran variaciones importantes entre los diferentes años, a excepción del arroz.

También resulta importante señalar la recuperación experimentada por las exportaciones de lana, tanto en términos absolutos como relativos.

Luego de haber sido superada por las exportaciones de carne en la primera mitad de los setenta, a fines de la década y comienzos de los ochenta el valor de sus exportaciones representaban en promedio una vez y media el de la carne. Esta recupera su importancia entre 1981 y 83, para luego decaer, y en 1987 y 88 las exportaciones de lana eran dos veces y media las de la carne, en términos de dólares recibidos.

---

(\*): CELADU, Comisión agropecuaria, "Bases para una propuesta agropecuaria. Por la Patria". Montevideo 1989



Evolución de las Exportaciones de ciertos productos agropecuarios en el período 1978-88 (en miles de dólares)

	OTROS							TOTAL (1)
	LANA	CARNE	LECHE	MIEL	ARROZ	GRANOS	CITRUS	
1978	190682	110908	4330	1135	35016	22218	6927	371216
1979	177568	119786	13756	825	60996	58833	9767	441531
1980	306634	202797	19972	1611	64185	87051	9231	691480
1981	331191	277851	30277	2402	109266	131682	9157	891826
1982	292547	223243	26251	2270	92376	114929	5649	757266
1983	266614	278920	41107	1444	76614	171164	11110	846374
1984	281703	172590	23467	1292	57831	99760	12223	648866
1985	261554	139491	32316	1274	81046	135215	21477	672372
1986	316339	226731	42500	1273	78203	176121	20162	861329
1987	384087	158839	38180	3128	53006	166238	19938	823415
1988	492290	186468	47650	4230	89966	208829	22014	1051447
PROMEDIO	300110	190639	29073	1899	72591	124731	13423	732466
MAX	492290	278320	47650	4230	109266	208829	22014	1051447
MIN	177568	110908	4330	825	35016	22218	5649	371216
STD	82711	54901	12556	978	19945	52865	5917	189026
CV(%)	27.6%	28.8%	49.2%	51.5%	27.5%	42.4%	44.1%	25.8%
T.C.A.(%)	9.95%	5.33%	27.10%	14.06%	9.90%	25.11%	12.28%	10.97%

FUENTE: IICA en base a datos de DIPYPA

(1) El total corresponde a los productos considerados.

C.V.: STD/Promedio (CV: coeficiente variación).

T.C.A.: Tasa crecimiento anual



El Cuadro Nro 7, presenta las principales exportaciones de origen agropecuario para el período 1980- 1985.

## ii. Importaciones

La oferta global de bienes agropecuarios en Uruguay está constituida básicamente por la producción nacional. Las importaciones en las últimas décadas no han significado mucho más del 10 por ciento de la oferta agropecuaria global.

Por lo tanto, el país presenta en este aspecto una dependencia del exterior relativamente reducida, ya que es posible abastecerse de la gran mayoría de los productos de origen agropecuario. Tal es el caso de los productos pecuarios, cereales, oleaginosos y las hortalizas, por citar algunos.

Parte de las importaciones de productos agropecuarios se destinan a completar la producción nacional cuando existen problemas de abastecimiento de dichos productos.

Otras causas de importaciones se originan en la imposibilidad interna de producción de algunos rubros, principalmente de origen tropical, o para atender las necesidades provenientes del proceso de producción del sector (semillas, plantas, animales vivos) o de otros sectores. (productos agrícolas para uso industrial)

De acuerdo con datos provenientes del informe del Gobierno Uruguayo a la Conferencia Regional de FAO (1978), las importaciones de productos agropecuarios en el período 1973-1977 oscilaban entre el 10 y 15% del total de importaciones del país.

De esta cantidad, la mayoría - un porcentaje situado por encima del 70 - lo constituían insumos para otros sectores, particularmente la industria (ej: tabaco para elaborar, yerba, café, algodón, etc.); el resto se destinaba principalmente al consumo o representaban insumos e inversiones para el sector agropecuario (ej: comestibles, semillas, reproductores, etc.)



Principales exportaciones de origen agropecuario  
(En miles de dólares)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL</b>	263.982	361.912	290.318	364.994	228.693	202.319
Carne Vacuna						
- Enfriada	56.051	61.105	27.702	9.413	7.503	14.140
- Congelada	99.394	152.489	142.639	213.449	122.138	89.762
Carne Ovina	14.622	25.286	21.036	15.137	7.135	6.802
Otros	93.915	123.032	98.941	126.995	91.917	91.613
<b>PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL</b>	107.987	185.644	152.484	139.327	129.110	141.419
- Arroz	64.185	109.266	92.376	76.614	57.831	81.046
- Otros	43.802	76.378	60.108	62.713	71.279	60.373
<b>ALIMENTOS, BEBIDAS, TABACO</b>	32.826	31.518	18.152	30.188	27.644	23.154
<b>GRASAS Y ACEITES (ANIMALES Y VEGETALES), ETC.</b>	18.585	8.022	5.465	8.675	6.924	5.180
<b>PIELES, CUEROS Y MANUFACTURAS</b>	92.228	85.416	110.808	114.721	122.123	88.503
Piel y Cueros	40.213	50.793	72.756	75.425	91.634	61.326
Manufacturas de Cuero	52.015	44.683	38.052	39.296	30.489	27.177
<b>MATERIAS TEXTILES</b>	212.752	236.107	205.042	168.565	164.517	163.848
- Lana sucia	102.602	115.805	112.851	74.222	57.828	52.454
- Lana lavada	22.962	21.857	15.013	27.417	16.601	16.961
- Tops	87.188	98.445	77.178	66.926	90.088	94.433
<b>TOTAL</b>	728.360	908.619	782.269	826.470	679.011	624.421

FUENTE: B.C.U.



No se incluye en este análisis la importación de bienes no agropecuarios para un uso agropecuario, como ser maquinaria agrícola.

El Cuadro Nro.8 presenta las principales importaciones vinculadas al sector para el período 1980-85, sean o no de origen agropecuario.

**Cuadro Nro 8.-Principales importaciones agropecuarias**

(En miles de dólares)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. Animales Vivos	1.409	1.576	155	132	156	167
II.Productos agropec. para elaborar	50.234	35.173	24.509	24.984	35.451	28.113
III.Alimentos p/gana- do	5.168	7.802	3.421	1.211	1.208	1.316
IV.Productos de pro- tección animal y vegetal	12.873	11.176	9.176	8.014	9.846	9.262
V. Semillas y plantas	10.980	10.548	3.657	4.578	6.789	3.984
VI.Fertilizantes	36.994	24.819	21.125	15.216	21.630	20.877
VII.Maquinaria e im- plementos agrí- colas	39.265	17.812	5.412	3.446	9.482	9.825
VIII.Insumos varios	18.630	9.377	6.552	4.353	4.066	3.640
<u>TOTAL</u>	175.553	118.283	74.007	61.934	88.628	77.184

Fuente: B.C.U.



Los productos agropecuarios para elaborar (yerba canchada, algodón en rama, café crudo, tabaco,etc), y los insumos y bienes de capital para el sector son los items más importantes.

Dentro de estos últimos se destacan los fertilizantes, la maquinaria e implementos agrícolas y los productos de protección animal y vegetal (herbicidas, fungicidas, insecticidas, etc.)

### iii.Saldo de Comercio Exterior

Los saldos de comercio exterior permiten determinar el efecto neto de generación de divisas para el país de productos de origen agropecuario.

Esto es de crucial importancia, ya que el crecimiento de la economía depende de la evolución que tenga la disponibilidad de divisas para adquirir bienes de capital en procura del desarrollo.

De acuerdo con la información existente, el saldo de comercio externo resultaba positivo en las décadas pasadas, si se consideraba además la importación de origen no agropecuario cuyo empleo es indispensable para el proceso productivo del sector.(\*)

Lo mismo puede concluirse si se analiza el período 1980-85.(Ver cuadro Nro. 9)

---

(\*): MGA-CIDE, Estudio Económico y Social de la Agricultura en Uruguay, Montevideo, 1967



Cuadro Nro. 9

Saldo de comercio exterior de productos agropecuarios  
(en miles de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Principales exportaciones	728.360	908.619	782.269	826.470	679.011	624.421
Principales importaciones	175.553	118.283	74.007	61.934	88.628	77.184
Saldo	552.807	790.336	708.262	764.536	590.383	547.237

De los datos señalados, puede concluirse que el sector abastece de alimentos a la población en proporciones adecuadas, de materias primas a la industria y genera saldos exportables que directa o indirectamente constituyen casi la única fuente de divisas, capaz de asegurar un crecimiento de la economía del país en su conjunto.

c. Nivel de ingresos de la población rural

Uruguay tiene un ingreso per cápita (I.P.C.) que comparado con los restantes países de América Latina lo coloca en una situación de destaque.

Según datos del Banco Mundial para el período 1988-1990, Uruguay figura con el cuarto mayor I.P.C. en la región (U\$S 2.470) detrás de Bahamas, Venezuela y Argentina.

Esta situación oculta diferencias importantes en el nivel de ingresos de la población en su totalidad y hacia el interior de la población rural.

En lo que se refiere a la población trabajadora cabe señalar que el nivel de salarios que recibe el trabajador rural se encuentra por debajo del nivel medio del salario en sectores urbanos. (\*)

(\*): CELADU, "Población Rural", Montevideo, 1989



Además persisten ciertas diferencias con los trabajadores urbanos en cuanto a derechos adquiridos, como ser jornadas de 8 horas, seguros por desempleo o enfermedad, etc.

Con respecto a la situación de las empresas, el hecho de que los Censos Generales Agropecuarios carezcan de información económica determina que sobre este punto en particular sea necesario tomar en cuenta los datos suministrados por investigaciones que, aunque realizadas en el pasado, no han perdido vigencia.

Una primera referencia al tema constituye el trabajo realizado en 1962 por el MGA-CLAEH-CINAM. A los efectos de ver la incidencia del nivel de ingresos en el total de empresas por actividad productiva, se presenta el cuadro Nro 10.

Cuadro Nro 10

Porcentaje de empresas con utilidad inferior  
a \$ 20.000 anuales  
(1962: 1.800 dólares)

RUBRO	PORCENTAJE
Ganadería	63
Lechería	71
Agricultura	76
Fruticultura	60
Horticultura	88
<b>TOTAL DEL SECTOR:</b>	<b>73</b>

Fuente: MGA-CLAEH-CINAM, Situación Económica, y Social del Uruguay Rural. Montevideo, 1964.

Del cuadro surge que los rubros de horticultura, agricultura y lechería, tenían los principales problemas de ingreso y que el 73% de las explotaciones del país presentaban en 1962, utilidades inferiores a U\$S 1.800.

La segunda referencia a la problemática de ingresos en el medio rural y que está conceptualmente relacionada con el trabajo anterior, es la investigación realizada por DIEA (Dirección de Investigación Económicas Agropecuaria-MAP) a fines de la década del setenta sobre las condiciones que determinaban ingresos insuficientes en explotaciones agropecuarias.



Las regiones investigadas denominadas Sur (Montevideo, Canelones, San José) y el Litoral Oeste (Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia), son representativas de la situación de los productores de menores recursos. En la Región Sur, predominan - en su gran mayoría - los predios menores de 50 hás. mientras que en el Litoral Oeste, los de hasta 500 hás.

La investigación consideraba que una explotación agropecuaria tenía ingresos insuficientes cuando el monto del valor agregado neto obtenido en un año, no permitía que se remunerase el capital utilizado ni que se beneficiase el empresario por la actividad desempeñada. En tal caso, la explotación sólo generaba valor agregado para pagar, total o parcialmente, la mano de obra empleada, el arrendamiento de la tierra, los tributos y la cuota por desgaste de la maquinaria y otros bienes de producción utilizados.

El cuadro Nro. 11, compuesto con datos extraídos de la investigación, determina el porcentaje de explotaciones con ingresos insuficientes.

**Cuadro Nro. 11**  
**Porcentaje de explotaciones con ingresos insuficientes**  
**en las Regiones Sur y Litoral Oeste**

	REGION	
	Sur	Litoral Oeste
Establecimientos con utilidad	30	32
Estab.con perdidas pero que permiten pagar mano de obra familiar y reservar parcialmente una cuota por desgaste (depreciación)	14	14
Estab.con pérdida que sólo permiten pagar la mano de obra familiar	23	23
Estab.con pérdida que no permiten pagar la mano de obra familiar ni reservar la cuota por desgaste	33	31

Fuente: DIEA-MAP, Investigación de las condiciones que determinan ingresos insuficientes en explotaciones agropecuarias. Tomo I, II. Montevideo, 1979.



Los establecimientos con ingresos insuficientes representaban un 70% en la Región Sur y un 68% en el Litoral Oeste.

La investigación señalaba como factores explicativos del bajo nivel de ingresos, los siguientes: tamaño reducido, insuficiencias de capital, de medios de producción y de asistencia técnica, así como deficiencias en la comercialización.

El hecho de que esas dos terceras partes de los productores señalen pérdidas en su actividad económica empresarial, determina y explica en última instancia el abandono, la migración rural y su posterior marginación urbana.

Los factores explicativos de la situación refuerzan la importancia del diseño de políticas que privilegien la inserción de la microempresa rural en un proceso de desarrollo rural autosostenido.

Finalmente, se reitera que sobre este aspecto en particular se carece de información más actualizada.

## 1.2 Evolución de la población rural

### a. Evolución de la población rural total y de la estructura de dicha población

La población rural que habita en predios mayores a una hectárea ha perdido peso en el total de la población del país, tanto en términos absolutos como relativos.

En términos relativos porque en las primeras décadas del siglo el aporte de las corrientes de inmigrantes que se afincaron en medios urbanos aumentó el peso relativo de la población urbana. (\*)

El Cuadro Nro. 12 permite apreciar la caída en términos absolutos de la población rural luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial (ver figura Nro 1 con histograma que acompaña el citado cuadro)

---

(\*):CELADU, "Población Rural", Montevideo, 1989



Cuadro Nro 12

Evolución de la población rural

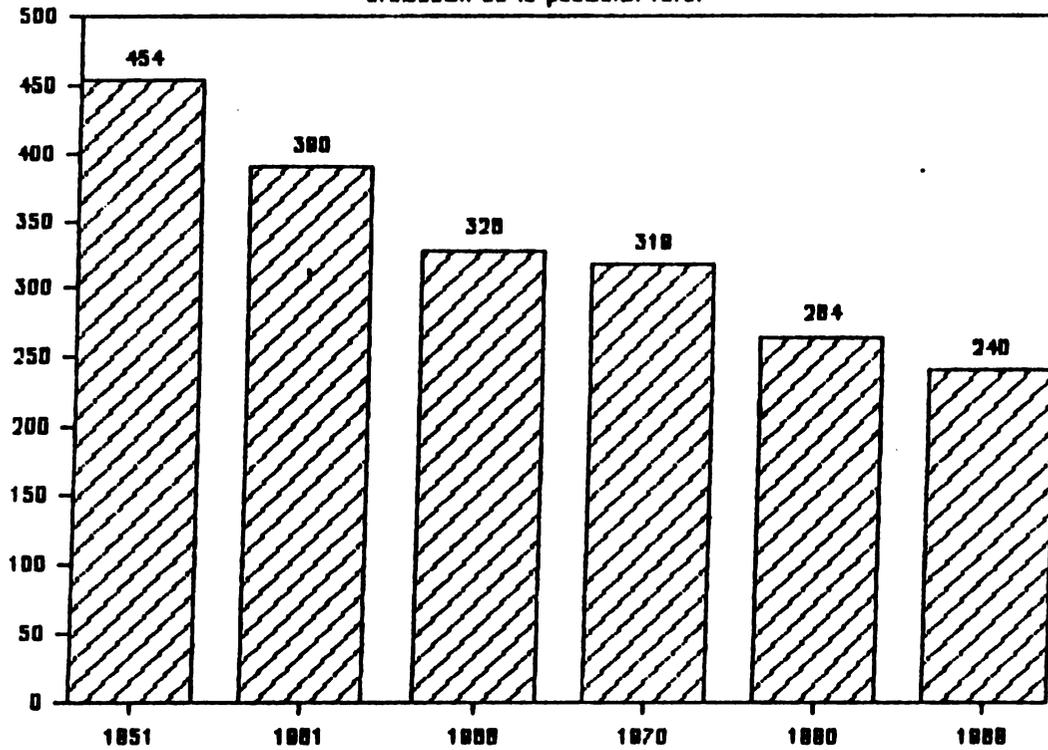
	1951	1961	1966	1970	1980	1986
Nro. de Habitantes	453.912	389.850	327.821	318.166	264.216	240.335
Indice (1951 - 100)	100	86	72	70	58	53

Fuente: Censos Generales Agropecuarios (DIEA-MGAP)



# FIGURA NRO. 1

Evaluación de la población rural



FUENTE: Elaborado en base datos DIEA.



El proceso que se ha intensificado crecientemente en las últimas décadas, determina que mientras en 1951 la población rural representaba un 20% del total de población presente en el país, en la década del ochenta dicha cifra se ubica en torno al 8% aproximadamente (240.335 sobre 2.930.564 habitantes)

Esta situación, originada tanto por la baja capacidad de generación de empleos existente en el medio rural como por la atracción que ejerce la ciudad con su mejor nivel de vida y oferta de servicios, genera problemas en la medida que se hace necesario reubicar y dar pautas de trabajo a personas con una capacitación no adecuada para las tareas urbanas. El panorama se complica si se considera que normalmente una elevada proporción de población que emigra no encuentra inserción laboral y pasa a ingresar los cinturones de miseria que rodean a nuestras principales ciudades.

Un análisis de la estructura de la población rural por sexo y por edad revela el desequilibrio existente, consecuencia del proceso de migración campo-ciudad antes descrito y de la radicación de la familia del productor o trabajador rural en núcleos poblados.

#### Cuadro Nro 13

##### Evolución del Índice de masculinidad de la población rural

Edad	1961	1966	1970	1980	1986
Menos de 14	110,4	110	110,1	110,3	110,7
Más de 14	138,9	133,3	137,8	147,8	157,8
<b>TOTAL:</b>	<b>130,5</b>	<b>126,7</b>	<b>130,2</b>	<b>138,6</b>	<b>145,2</b>

Fuente: Censos Generales Agropecuarios (DIEA-MGAP)

El índice de Masculinidad (nro. de hombres cada 100 mujeres) es inferior a 100 en zonas urbanas como consecuencia del excedente femenino proveniente de la inmigración rural y por la emigración al extranjero de población especialmente masculina.

De acuerdo con el cuadro Nro 13, la emigración femenina hacia las ciudades se produce en su gran



mayoría luego de los 14 años.

La misma se origina en el hecho de que la inserción laboral femenina como mano de obra permanente, especialmente en la ganadería, resulta difícil porque las tareas se consideran cultural y físicamente propias del hombre.

En la práctica, las posibilidades de trabajo para las mujeres se restringen a las oportunidades que genere el servicio doméstico.

Si se toma en cuenta el factor edad, el Cuadro Nro.14 muestra la evolución de la estructura de la población rural y revela el predominio de los estratos de edad más avanzada, consecuencia del fenómeno migratorio reciente de los estratos más jóvenes.

El peso del sector de población menor a 14 años ha decrecido significativamente en las últimas décadas en términos absolutos.

El cuadro no permite discriminar en el sector superior a 14 años las diferentes realidades pero de acuerdo con información proveniente de los Censos Generales de Población que efectúa la Dirección General de Estadísticas y Censos, existe un aumento relativo considerable de la población de 65 y más años.

**b. Evolución de la población rural económicamente activa total y de su estructura**

La población rural económicamente activa que trabaja en predios mayores a una hectárea también ha sufrido una reducción similar a la observada para la población rural total.



Cuadro Nro 14

Evolución de la población rural por edades

EDAD	1956	(en %)	1961	(en %)	1966	(en %)	1970	(en %)	1980	(en %)	1986	(en %)
Menos de 14 años	116.715	(28)	109.901	(28)	85.923	(26)	80.262	(25)	57.273	(25)	55.057	(23)
Más de 14 años	297.144	(72)	279.949	(72)	241.898	(74)	237.904	(75)	206.943	(78)	185.278	(77)
TOTAL	413.859	(100)	389.850	(100)	327.821	(100)	318.166	(100)	264.216	(100)	240.335	(100)

Fuente: Censos Generales Agropecuarios (DIER-MGAP)



**Cuadro Nro. 15**

**Evolución de la Población Rural Económicamente Activa**

	1951	1961	1966	1970	1980	1986
Nro.Habitantes	323.900	210.740	191.564	181.206	159.206	152.138
Indice (1951=100)	100	65	59	56	49	47

Fuente: Censos Generales Agropecuarios



Como se observa en el Cuadro. Nro.15 el descenso experimentado ha llevado a que en 1986 la población activa sea menos de la mitad de la que había en 1951.

La mecanización creciente de las tareas agrícolas y la poca fuerza de trabajo que emplea la ganadería son factores que explican el descenso antes señalado.

A efectos de comparación se estima que una hectárea ganadera requiere promedialmente 9 horas anuales de trabajo frente a las 800 horas que demanda la actividad hortifrutícola.

La estructura de la población rural activa revela las mismas características observadas para la población rural, pero con una tendencia más acentuada.

#### Cuadro Nro. 16

##### Evolución del índice de Masculinidad de la Población Rural Económicamente Activa

Edad	1961	1966	1970	1980	1986
Menos de 14	188,2	158,5	177,7	156,7	177,2
Más de 14	324,7	334,6	386,3	426,7	421,5
TOTAL	314,2	321,8	375,0	406,0	408,1

Fuente: Censos Generales Agropecuario (DIEA-MGAP)

Como se observa en el cuadro Nro.16, la tendencia entre 1961 y 1986 muestra que el desequilibrio en la proporción de sexos existente se agrava aún más para el caso de la población trabajadora que para la población rural total.

Si se comparan las tasas de crecimiento anual promedio de ambos índices para el período 1961-1986, los valores rojan cifras de 0,43% para la población rural total y 1,05% para la población trabajadora.

En lo que hace al factor edad, el Cuadro Nro 17 ofrece información al respecto.



CUADRO NRO 17

Evolución de la Población Rural Activa por Edad

Edad	1956	1961	1966	1970	1980	1986
Menos de 14	23.555(8)	11.189(5.3)	8.543(4.4)	5.738(3.1)	6.198(3.8)	4.516(3)
Más de 14	269.502(92)	199.551(94.7)	183.021(95.6)	175.468(96.9)	153.248(96.2)	146.843(97)
TOTAL	293.057(100)	210.740(100)	191.453(100)	181.206(100)	159.446(100)	152.359(100)

Fuente: Censos Generales Agropecuarios (DIER-MRGP)



Se observa una tendencia similar a la de la población rural total; sin embargo llama la atención que entre 1970 y 1980 hay un ligero aumento de la población trabajadora de menos de 14 años.

Esta situación significa una incorporación más temprana de este estrato al sector trabajador, con las consecuencias que esto acarrea, como ser una mayor deserción de las escuelas rurales.

Para finalizar el análisis de la estructura se analiza la dinámica existente al interior de la población trabajadores, diferenciándola según sea de origen familiar o asalariado. (ver Cuadro Nro.18)

Cuadro Nro 18

**Evolución de la Población Rural Activa  
y del Sector Asalariado**

Categorías	1966	1970	1980	1986
A. Pob. Rural Activa (familiar y asalariada)	191.564	181.206	159.446	144.891
B. Asalariados	50.190	55.522	57.407	60.221
En Porcentaje(B/A)	26	31	36	41.6

Fuente: Censos Generales Agropecuarios (DIEA-MGAP)

La disminución de la población trabajadora afecta principalmente a las unidades familiares, observándose un aumento de la incidencia del trabajo asalariado, probablemente vinculado a la expansión de los rubros de producción intensiva (arroz, caña de azúcar, tabaco, etc.)

**c. Evolución del Proceso de Migraciones**

De acuerdo con los datos provenientes de los dos últimos Censos de Población y Vivienda efectuados por la Dirección General de Estadísticas y Censos en 1975 y 1985, Uruguay pasó de 2:788.429 a 2:930.564 habitantes. Esto significa una tasa de crecimiento anual promedio de 0.5% y un incremento porcentual de 5.1. Tomando en cuenta este último valor, es posible clasificar la variación en la población de los departamentos en el período 1975-1985, según sea mayor o menor al incremento porcentual total, o se presente decrecimiento con respecto a 1975. (Ver Cuadro Nro 19)



### Cuadro Nro 19

#### Variación de la Población en el Período 1975-1985, Según Departamentos (en % con respecto a 1975)

---

Maldonado	21.5
Artigas	19.1
Canelones	10.5
Rocha	10.3
Rivera	8.2
Montevideo	5.4
Cerro Largo	5.3
Paysandú	5.1
Salto	2.5
Treinta y Tres	2.0
Colonia	0.5
San José	0.2
Florida	- 1.9
Soriano	- 1.9
Tacuarembó	- 2
Flores	- 2.5
Río Negro	- 3.1
Durazno	- 3.3
Lavalleja	- 6.0

---

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC)

A través del cuadro se puede tener una idea de la dinámica del proceso de migración interna del Uruguay.

La misma se efectúa desde el centro hacia

- los departamentos fronterizos
- los departamentos con costa turística
- los departamentos que rodean a la capital

Dicha situación hace pensar en la existencia en estas zonas de mayores posibilidades laborales, y/o de menores costos de vida, determinando un fenómeno de vaciamiento en el centro que es caracterizado por algunos como el "país cáscara" o el "país hueco". (ver figura Nro 2)

Además de la migración interna, Uruguay presenta la externa: se estima en 14.000 por año las personas que abandonan el país. (\*)

---

(\*): Revista de la Federación Rural, "71 Congreso - 1988", Montevideo, 1988.



El perfil de las personas que emigran corresponde a estratos de edad intermedia con aceptable instrucción y experiencia laboral.(\*)

El bajísimo crecimiento poblacional, la urbanización creciente, la migración interna y externa selectiva por sexo y edad, determinan a su vez consecuencias en la estructura productiva, cultural y política del país

### 1.3 Empleo y subempleo en el medio rural

Ya fue señalada el escaso potencial de generación de empleo que presenta el sector primario, consecuencia de la baja demanda que genera la ganadería extensiva. Las cifras indicadas en el punto 1.2 b son elocuentes en cuanto a confirmar el descenso de la población trabajadora en el medio rural, situación que ha cobrado niveles alarmantes que comprometen la viabilidad del sector en una estrategia de desarrollo.

Tanto en las zonas de ganadería extensiva como en los núcleos más dinámicos basados en la agricultura intensiva, existen problemas en cantidad y/o calidad de la mano de obra existente.

Hay diferentes causas para explicar esta situación, desde la falta de infraestructura y precarias condiciones de vida existentes hasta la baja elasticidad de la demanda de los productos del agro.

En las áreas de expansión agrícola la escasez de mano de obra es una restricción muy importante, más si se tiene en cuenta que la demanda de mano de obra en estas zonas continuará en aumento.

El subempleo, entendiendo por este concepto a las personas subutilizadas atendiendo a su potencial de trabajo y a sus necesidades de ingreso, es una característica típica de las economías de América Latina que también se ha generalizado en Uruguay.

---

(\*): Revista del CLAEH "El Uruguay de Nuestro Tiempo" Nro 4., 1983.-







**Cuadro Nro.20**

**Número de Trabajadores Permanentes y Jornales Pagados Según Tamaño de la Explotación**

	Número de Explotaciones	Total de Trabajadores	Personal Permanente	No remunerados	Total Explotaciones que Contratan Trabajadores Zafrales
1-49	28.844	53.487	7.075	46.412	5.735
50-10000 y más	28.510	91.404	53.146	38.258	18.714

Fuente: Censo Agropecuario por Muestreo, 1986 (DIEA-MGAP)

De acuerdo con el Cuadro Nro.20 el estrato menor a las 50 has., que agrupa a la mitad de las explotaciones existentes, concentra gran parte de los trabajadores no remunerados (familiares) que se encuentran en una situación de escaso aprovechamiento de sus capacidades potenciales por las restricciones de recursos.

A medida que aumenta el tamaño decrece la importancia relativa del sector "trabajadores no remunerados", hasta que a partir de las 500 hás. pasa a ser crecientemente superior el sector "trabajadores remunerados" (personal permanente)

Debido a la reserva de mano de obra existente el porcentaje de explotaciones que contratan trabajadores es notoriamente inferior en el estrato "1-49 hás" que en el superior a 50.

Se deduce entonces que la agricultura familiar presenta características de subempleo de su fuerza laboral, la que actúa como reserva de mano de obra permanente o zafral para las empresas de mayor dotación de recursos, sean o no rurales.



La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala en un estudio realizado recientemente que el interior urbano se ha mostrado más dinámico en la creación de empleos desde 1985 debido al impulso del sector privado. (\*)

Este hecho es consecuencia de la tendencia hacia la localización de nuevas empresas en el interior debido a factores tales como menores costos salariales y ecológicos, mayores comunicaciones con Montevideo, cercanía a las fuentes de materia prima, etc.

Analizando la situación existente a nivel de las empresas agropecuarias, sobre todo en la ganadería extensiva, las condiciones para generar sub-empleo de la fuerza laboral son menores.

La productividad de la mano de obra ocupada es alta y las personas que residen en dichos establecimientos lo hacen porque trabajan; en caso contrario no encuentran posibilidades de inserción y deben movilizarse hacia centros urbanos.

Para concluir, el empleo presenta una tendencia descendente en el medio rural mientras que el sub-empleo está localizado principalmente en la agricultura familiar, que nutre de mano de obra permanente y/o zafra a las empresas rurales y urbanas.

#### 1.4 Política Respecto a Infraestructura Básica de Servicios Disponibles en el Medio Rural

##### a. En relación a los servicios de apoyo a la producción

###### a.1 Generación - Transferencia de tecnología

Ambas se consideran en un mismo punto porque no se concibe una investigación que no desarrolle mecanismos de transferencia que pongan a disposición de los usuarios los avances que se producen.

El sistema de generación y transferencia de tecnología agraria en el país ha padecido en los últimos tiempos de una falta de recursos que afectó severamente su accionar.

---

(\*) CEPAL "La situación del empleo en el Uruguay durante el período 1985- 1988" Montevideo, 1988.



El pasaje hacia producciones más intensivas y de elevada productividad supone un funcionamiento dinámico del sistema, para lo cual la cantidad y forma en que se asignen los recursos es uno de los factores más importantes.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en un estudio efectuado en 1982 señalaba no solamente la limitación de recursos que existía, sino que también enfatizaba que su distribución resultaba desequilibrada: apenas un 25% de los recursos presupuestarios del MGAP se destinaban a actividades de investigación y asistencia técnica. (\*)

La cobertura del sistema es escasa si se considera que según los datos del Censo de 1986 apenas un 25% de los productores manifiesta recibir algún tipo de asistencia técnica. (ver cuadro Nro.21).

A su vez, cuando la asistencia técnica recibida es de carácter continuo, la cifra señalada disminuye sensiblemente. Para 1980 este valor se situaba en torno al 7%. (\*\*)

El problema se agrava aún más si se toma en cuenta la situación de los productores menores de 50 hás, ya que éstos, en su enorme mayoría, no reciben ninguna forma de asistencia técnica (Ver nuevamente Cuadro Nro 21)

---

(\*):FAO "Recomendaciones de la Misión de Asistencia Técnica" de la (TCP/URU/0107 MA), Montevideo, 1982

(\*\*):Morelli, Juan " La Extensión Agropecuaria". "Algunos antecedentes sobre el Desarrollo Agropecuario y Forestal del Uruguay" FAO, -MGAP - OPP ,Montevideo, 1988.



Cuadro Nro.21

Número de Productores que Reciben Asistencia Técnica

	Nro.de Empresas	Recibieron A.T.	En %
Menos de 50 has	28.844	4.029	14
Más de 50 has	28.510	10.171	36
Total	57.354	14.200	25

Fuente: Censo Agropecuario por Muestreo, 1986 (DIEA-MGAP)

Resulta clave remarcar además la importancia de desarrollar líneas de investigación para el estrato de pequeños productores que representen opciones viables de acuerdo a las realidades existentes en dicho sub-sector.

El citado estudio de la FAO señalaba que no existían mecanismos de coordinación entre la investigación y la transferencia, y los que existían era escasos e informales.

Por otra parte, llamaba la atención sobre la necesidad de una conexión más estrecha entre la investigación técnica y la socio-económica para determinar, entre otras cosas, la rentabilidad que tienen las prácticas a recomendar.

En conclusión, el sistema de generación y transferencia tal como está estructurado no tiene posibilidades de alcanzar un impacto significativo en el sector de la pequeña empresa rural.

Para esto necesita de un reordenamiento de los recursos que se le asignan y de una nueva política que delimite el campo de acción de las instituciones relacionadas, procurando evitar duplicación de esfuerzos y alcanzar especialización en la tarea.



## a.2 Crédito

El sistema institucional de crédito está compuesto en Uruguay por el Banco de la República (BROU), los bancos comerciales privados y los organismos de crédito cooperativo.

En lo que respecta a la atención a los pequeños productores rurales las líneas de crédito existentes se restringen a las posibilidades que brinda la banca oficial (BROU) y los organismos cooperativos: Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (COFAC) y la Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL).

La Banca Comercial privada esta ausente en este sentido, revelando la baja prioridad que asigna al sector considerado. (\*)

La falta de adecuación de las líneas de crédito del BROU a las condiciones particulares de los pequeños productores constituye una realidad, que se manifiesta entre otras cosas en la exigencia de garantías reales y del certificado de estar en situación regular con el Banco de Previsión Social (BPS).

Debido al fuerte endeudamiento de la pequeña empresa rural con el BPS, originado en 1982 cuando se modificó el régimen de aporte rural, pasando de un aporte por hectárea a un aporte por planilla que castigaba a las explotaciones de pequeña superficie y alta dotación por ha de mano de obra familiar y contratada, la exigencia de pedir este certificado significa en los hechos marginar del crédito oficial a los pequeños productores rurales.

Se entiende en consecuencia que se debería flexibilizar el mecanismo de otorgamiento de créditos poniendo un mayor acento en la evaluación y viabilidad del proyecto, más que en las garantías obtenibles. (\*\*)

---

(\*): CLAEH "Las pequeñas unidades productivas en el Uruguay" Serie Promoción, Nro. 7, 1989.

(\*\*): Romero, Luis "El crédito Agropecuario, "Algunos antecedentes sobre el Desarrollo Agropecuario y Forestal del Uruguay". FAO-MGAP- OPP, Montevideo, 1988.



Es necesario obtener mejoras en el sistema crediticio que lo hagan más accesible a la racionalidad de la agricultura familiar cuya lógica de funcionamiento es particularmente cautelosa ante la asunción de riesgos determinada por factores ante los cuales son impotentes.

Por otra parte, otro aspecto limitativo para el acceso al crédito en el caso del sector es la escasa agilidad de los trámites y el tiempo que llevan.

Esto significa más gastos por viajes, obtención de papeles o documentos, estadías en la ciudad y el perjuicio que causa no estar en las tareas directamente relacionadas con la producción, además de la pérdida de poder adquisitivo del crédito conforme pasa el tiempo sin que el mismo sea otorgado.

En el caso de los organismos cooperativos, si bien presentan líneas de crédito con condiciones de acceso relativamente simples, se trata en general de créditos de corto plazo que sirven como capital de giro y no están orientados a planes de desarrollo.

Para este caso existen experiencias puntuales en algunas cooperativas y en rubros concretos que por lo limitado de sus beneficios, y en algunos casos por lo efímero de su duración, se tornan irrelevantes en la consideración general del problema.

Constituyen sin embargo un fenómeno rescatable en cuanto a señalar el camino por el cual deberían orientarse las propuestas.

El crédito administrado bajo el sistema cooperativo tiene la ventaja de que los comités que se encargan de su otorgamiento conocen a sus solicitantes, garantizándose el buen uso de los mismos y su retorno. (\*)

---

(\*) Rubio, Rafael "Las cooperativas agropecuarias"  
"Algunos antecedentes sobre el Desarrollo Agropecuario y Forestal del Uruguay", FAO - MGAP - OPP, Montevideo, 1988.



De acuerdo a informaciones sobre evaluación de líneas existentes (Plan Agropecuario- Noreste de Canelones, CONAPROLE), la combinación de créditos en condiciones ventajosas más asistencia técnica, parecen ser los dos componentes esenciales de un programa de desarrollo dirigido a los pequeños productores rurales.

En el caso de CONAPROLE, ha demostrado ser un mecanismo ágil y adecuado de financiamiento que, vinculado con la asistencia técnica, constituyen la base de desarrollo del sector.

De acuerdo a una valiosa experiencia de trabajo llevada a cabo por el Plan Agropecuario (M.G.A.P.) en la Regional de Soriano con pequeños productores del litoral, las características que debería tener un crédito orientado para este grupo son:

- amplitud, es decir que pueda cubrir todas las necesidades del predio
- plazos adecuados, teniendo en cuenta las características de estos productores y las inversiones que se necesitan hacer.
- flexibilidad, por las enormes fluctuaciones de mercado y climáticas, las cuales deberían reflejarse en la forma de pago de los préstamos. (\*)

### a.3 Comercialización

#### a.3.1. De Insumos

De acuerdo con datos disponibles, el abastecimiento de insumos agropecuarios habría cubierto las necesidades de la demanda para el período 1977-1986. (\*\*)

Cuando existían algunos desabastecimientos transitorios la disponibilidad en plazo de productos similares solucionaba el problema.

---

(\*) Asociación de Ingenieros Agrónomos, "Evolución del Programa de Pequeños Productores del Litoral". En "Anales del Primer Congreso Nacional de Ingeniería Agronómica, Montevideo, 1980.

(\*\*) Costa, Humberto. "Los problemas de la comercialización de insumos agropecuarios". "Algunos antecedentes sobre el desarrollo agropecuario y forestal del Uruguay" FAO-MGAP-OPP, Montevideo, 1988.-



Por lo tanto la oferta de insumos no se ha constituido en un factor limitante para la expansión de la producción, y por otra parte la existencia de una amplia red de agentes comercializadores en todo el país permite afirmar que los insumos están disponibles cuando el productor lo necesita.

Dentro de esa red se destaca la presencia del sistema cooperativo agrario con sus entidades asociadas, que constituyen una herramienta adecuada para realizar todas las actividades, ya sea importación de insumos, elaboración propia, distribución y venta al productor.

Los socios adquieren los insumos necesarios mediante créditos en cuenta corriente que son saldados al comercializar la producción a través de la cooperativa. (\*)

El cuadro Nro. 22 permite tener una aproximación cuantitativa a la comercialización de insumos en Uruguay y la incidencia que el sistema cooperativo agrario tiene.

---

(\*):Rubio,Rafael, "Los Cooperativas Agropecuarias". "Algunos antecedentes sobre el Desarrollo Agropecuario y Forestal del Uruguay", FAO-MGAP,OPP, Montevideo, 1988



**Cuadro Nro.22**  
**Comercialización de Insumos e Incidencia del**  
**Sistema Cooperativo**  
**(en millones de dólares para 1985)**

	Total(A)	Sist.Cooperativo(B)	B/A(%)
Fertili- zantes	28.0	10.0	35.7
Alambre	5.0	1.5	30.0
Agroqui- micos	10.0	0.8	8.0
Esp.Vete- rarios	40.0	2.5	6.3
Semillas	15.0	7.0	46.7
<b>Total</b>	<b>98.0</b>	<b>21.8</b>	<b>22.2</b>

Fuente: Coop. Agr. Ltda. de Fomento Rural(CALFORU)

Se destaca el rubro semillas, en donde la presencia de la Cooperativa Agraria Ltda. de Productores de Semilla (CALPROSE) a través de la producción, procesamiento, distribución y comercialización utilizando las entidades del sistema cooperativo, ha tenido una influencia gravitante para una actividad de gran importancia para el país.

#### a.3.2 De productos

La comercialización de productos (y también de insumos) ha estado tradicionalmente afectada por el hecho de que frente a una oferta compuesta de miles de agentes diseminados por todo el país, con escasa información, se antepone una demanda concentrada con fuerte poder de regateo.

El retiro del Estado de la comercialización de productos a partir de 1978 agravó esta problemática, aunque el creciente desarrollo de los canales de comercialización cooperativos permitieron compensar en parte las dificultades que existían.



Sin embargo resulta indudable que mientras la gran empresa agropecuaria, por su mejor conocimiento del mercado y relaciones comerciales más estrechas que incluyen a la capital del país, está en condiciones de negociar directamente sus productos, la pequeña empresa se enfrenta frecuentemente a una cadena de intermediación que distorsiona el precio final en perjuicio suyo.

Tal es el caso del sector granjero, donde existen problemas derivados de la propia estructura de comercialización, fundamentalmente en lo que hace a los rubros horti-frutícolas, observándose una marcada atomización de la oferta y una relativa concentración de la demanda a nivel del Mercado Modelo.

Los márgenes de comercialización, por la presencia de agentes intermediarios, determinan importantes diferencias entre los precios que recibe el productor y los que paga el consumidor.

El proceso de comercialización de los productos horti-frutícolas es de por sí complejo por las diferentes etapas que se deben efectuar desde la cosecha de producto fresco hasta el consumo final.

Existe consenso en torno a la necesidad de facilitar mecanismos orientados a insertar este sector en el mercado internacional, como única vía de salida para no acentuar un proceso de relegamiento frente a otro tipo de empresas que integradas verticalmente realizan la producción, la empaquetan o industrializan y la colocan al consumidor.

A estos efectos, el equipamiento de las plantas agroindustriales existentes es en general antiguo e ineficiente, lo cual impone restricciones para el acceso a la etapa de procesamiento industrial.

Conjuntamente con lo anterior, las características de la demanda interna y un cierto incremento de la oferta derivado de la especialización de las cuencas



hortícolas en algunas zonas del país, han tenido una incidencia inhibidora para un desarrollo generalizado del sector.

También, como efecto de carácter restrictivo, figura la existencia de una tradición negativa de experiencias de agroindustrialización que en general han dejado magros resultados y desconfianza entre las partes intervinientes.

En cuanto a los pequeños productores ganaderos, diferentes es la situación según el rubro. En la lana, la transparencia de dicho mercado y los infinitos canales de comercialización existentes, donde se destaca un cooperativismo muy desarrollado, hasta la fecha no han significado impedimentos para la comercialización del rubro. En la carne, los problemas estructurales del subsector se ven agravados para los pequeños productores, que también por factores estructurales son criadores, vendiendo su producción en ferias ganaderas donde los costos de intermediación son más altos y donde están más expuestos a los ciclos estacionales, ciclos ganaderos y demandas oligopsónicas.

En el caso de la leche, los socios de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) "medianos y pequeños productores rurales organizados, controlaron su propia industria y desarrollaron a lo largo de medio siglo una exitosa experiencia de cooperativismo, crecimiento económico y transformación tecnológica agraria e industrial".(\*)

---

(\*) Rama, Germán "La Democracia en Uruguay". Editorial Grupo Editor Buenos Aires Montevideo, 1987



Los productores lecheros que remiten a otras plantas, por lo general están expuestos a la fragilidad de las mismas, que dependen de mercados locales débiles y con problemas para exportar. Ni que decir de aquellos que comercializan directamente su producción, como ocurre en ciudades pequeñas del interior, donde dicha actividad se enmarca en toda una estrategia común de sobrevivencia.

En síntesis, la comercialización agropecuaria fundamentalmente en el sector de los pequeños productores necesita de una mayor capacidad empresarial para organizar la producción, incorporar valor agregado y comercializar los productos finales tanto a nivel interno como externo.

Existen carencias a nivel de la información disponible para los pequeños productores tanto en aspectos técnico-productivos como económico que limitan las posibilidades y constituyen una restricción a solucionar.

La seguridad en la colocación de la producción para el pequeño productor es un factor de trascendente importancia y de su concreción depende gran parte del éxito de los programas de desarrollo rural que se lleven a cabo. (\*)

#### a.4 Infraestructura vial

Uruguay diseñó sus vías de comunicación a través de todo el territorio en forma radial, procurando conectar la producción agropecuaria con los centros de mayor demanda del sur del país.

Así es como las vías ferreas en el siglo pasado, y las carreteras o caminos del presente se estructuraron prácticamente en forma paralela, contemplando únicamente las comunicaciones con Montevideo, principal mercado interno y puerto exportador.

---

(\*) Filgueira, Carlos "Aspectos tecnológicos de la producción en el Noreste de Canelones". Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, 1983.-



De esta forma "las necesidades de comunicación transversal para vincular económicamente los centros de comercialización del interior del país" no fueron contempladas. (\*)

Si bien la infraestructura vial de carreteras a nivel de rutas nacionales es buena, la caminería rural de penetración no lo es generando dificultades frente a problemas climáticos.

Cuando esto sucede muchas zonas quedan aisladas por las crecidas de ríos y arroyos, impidiendo no solamente el acceso de la producción e insumos sino que también la atención médica y el traslado de enfermos.

Esta situación repercute adversamente sobre todo en el caso de los pequeños productores, que no cuentan con medios alternativos para solucionar el problema

La responsabilidad del cuidado de las rutas nacionales es del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (M.T.O.P), dependiente del Gobierno Central, mientras que la caminería rural de penetración queda a cargo de los Gobiernos Locales, o sea las Intendencias.

## **b. Respecto a los Servicios Sociales**

### **b.1 Educación**

De acuerdo con los datos del Censo Agropecuario de 1980, un 6% del total de productores no ha recibido ningún tipo de instrucción.

Sin embargo, en el estrato inferior a 50 has, este porcentaje aumenta al 8%, revelando la presencia de una relación positiva entre capacidad económica y nivel de instrucción.

---

(\*): MGAP "Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay". Montevideo, 1987



Se observa un descenso de la matrícula de enseñanza primaria rural y deserción escolar por emigración de las familias, temprana incorporación de los niños al mercado de trabajo o ubicación lejana que dificulta la concurrencia a las escuelas rurales.

En 1987, según datos de Primaria había 1350 escuelas rurales con 36.473 alumnos y 2.331 funcionarios como personal de trabajo (ver figura Nro 4).

En lo que hace a la enseñanza media agropecuaria, las evaluaciones realizadas indican que existen "severas carencias de recursos, de organización, de enfoque de la enseñanza y de preparación de los docentes", que limitan su accionar. Para 1988, había 22 escuelas agrarias en todo el país, con una capacidad locativa para 1.000 alumnos. (\*)

El enfoque de la enseñanza es un aspecto crucial ya que la juventud rural desde la Primaria incluida, no tiene posibilidades de acceder a una capacitación acorde con las propias necesidades del medio.

## b.2 Vivienda

Estudios efectuados en los primeros años de la década del sesenta señalaba que un 40% de las viviendas presentaba insuficiencias graves en lo que se refiere a abastecimiento de agua, instalaciones sanitarias y materiales utilizados en su construcción. (\*\*)

Esta situación no presenta cambios después de más de 25 años. (Ver cuadro Nro.23)

---

(\*): Secco, Joaquín, "La enseñanza agropecuaria a nivel técnico y universitario", "Algunos antecedentes, sobre el desarrollo agropecuario y forestal del Uruguay". FAO-MGAP-OPP, Montevideo, 1988.

(\*\*): Centro Latino Americano de Economía Humana, "Situación económica y social del Uruguay Rural", Montevideo, 1963



CUADRO NRO. 23

Hogares con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.)

Departamento	Número de Hogares con N.B.I.	% sobre el total de hogares	Porcentaje de hogares con carencias críticas en					Acceso Sistema Educativo
			Tipo de Vivienda	Hacinamiento	Abastecimiento de agua	Servicio Sanitario	tema	
Artigas	1971	50.3	22.1	13.6	14.7	21.8	3.6	
Canelones	6838	37.5	19.2	6.0	3.3	23.9	1.4	
Cerro Largo	2735	59.3	37.2	8.0	11.2	32.9	3.6	
Colonia	1609	26.7	6.0	9.6	3.4	11.0	1.6	
Durazno	736	30.1	16.1	4.0	9.1	9.7	2.6	
Flores	394	26.4	6.3	8.3	6.5	6.6	2.6	
Florida	1456	30.2	10.0	6.8	7.2	15.4	1.3	
Lavalleja	1641	44.5	23.4	5.5	11.6	29.3	1.1	
Maldonado	1262	43.1	19.6	8.5	14.6	22.6	1.6	
Paysandu	1344	34.1	12.6	11.6	7.8	12.2	4.4	
Río Negro	668	25.3	6.3	6.5	4.8	9.1	2.6	
Rivera	2786	62.6	46.4	10.4	8.3	40.2	4.1	
Rocha	1364	39.6	21.8	5.8	5.4	23.5	2.5	
Salto	2064	43.9	17.1	11.1	10.4	20.5	3.8	
San José	3295	43.4	26.2	8.5	4.5	22.4	2.2	
Soriano	1285	29.0	8.8	9.4	2.9	13.3	3.4	
Tacuarembó	3038	57.3	42.7	8.4	11.5	29.4	5.7	
Treinta y Tres	1191	42.9	20.0	6.1	12.2	19.9	1.6	
<b>TOTAL</b>	<b>35677</b>	<b>40.8</b>	<b>21.0</b>	<b>8.1</b>	<b>7.2</b>	<b>21.6</b>	<b>2.6</b>	

Fuente: CELADU, 1989



CELADU (\*), define las carencias críticas de la siguiente forma:

- tipo de vivienda: por la precariedad de los materiales
- hacinamiento: hogares con más de dos personas por habitación, excluyendo baño, cocina y pasillos de la vivienda.
- abastecimiento de agua: carencias en el abastecimiento de agua potable al interior de la vivienda
- tipo de servicio sanitario: carencias en las instalaciones sanitarias
- acceso al sistema educativo: no asistencia a la escuela de niños entre 6 y 15 años.

Finalmente, corresponde destacar los esfuerzos que efectúa el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) que lleva construidas 5.000 viviendas mediante un sistema que incluye aportes de los productores y de los usuarios.

Esta actividad se realiza enmarcada en una perspectiva integral, que incluye la vivienda y su integración al medio productivo mediante planes de producción.

### b.3 Salud

Las condiciones de higiene y saneamiento de las viviendas rurales y las dificultades de acceso a los servicios médicos determinan una situación médico-higiénica deficitaria.

Se estima por parte de la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.) que una atención médica adecuada se logra con un médico cada 1.000 habitantes. Dicha proporción se cumple en la capital pero deja mucho que desear en el interior.

Datos de CEPAL ubicaban el promedio nacional habitante/médico en 514, 300 en Montevideo, 1.500 en el Interior y 4.000 en algunas zonas rurales. (\*\*)

---

(\*): CELADU "Población Rural" Montevideo, 1989

(\*\*): CEPAL, Informe Global, Montevideo, 1985



Todas las poblaciones superiores a 1.000 habitantes tienen policlínicas, pero el mayor problema radica en la dificultad de acceso de los pobladores rurales a dichos centros asistenciales por las distancias a recorrer y el estado de los caminos.

El nivel de ingresos de la población rural demandante de estos servicios es también un obstáculo para el acceso a la atención médica.

#### b.4 Electricidad

La energía eléctrica es un factor de indudable gravitación sobre la calidad de vida y el desarrollo socio-económico-cultural de cualquier sociedad.

Su existencia contribuye a favorecer la satisfacción de necesidades de diferente tipo elevando el nivel material de vida y posibilitando de esa forma la retención de la población en el lugar de origen.(\*)

Tomando en cuenta la realidad uruguaya de despoblamiento rural, este factor constituye un elemento importante a tener presente cuando se diseñen políticas de desarrollo globales.

La electrificación rural como servicio estatal está poco desarrollada en el medio rural, sobre todo para los pequeños productores, a consecuencia del costo excesivo que tiene el tendido de líneas y la bajada al predio.

Dicho servicio es provisto en forma exclusiva por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (U.T.E.), empresa del Estado que tiene el monopolio para todo el territorio nacional.

El número de establecimientos rurales con luz pública es de 14.388, representando un 25% del total, según datos del Censo Agropecuario por Muestreo de 1986 efectuado por DIEA (MGAP).

-----  
(\*): "Informe presentado al Grupo de Estudio del Instituto de Economía sobre Evaluación de la Electrificación Rural en el Uruguay. Convenio Usinas y Transmisiones Eléctricas (U.T.E.) y la Universidad de la República", 1988.-



## 1.5 Organización Institucional del Sector Público y Privado

### a. Estructura del sector público y privado

i. El sector público tiene en Uruguay una estructura rígidamente organizada en unidades que, independientemente del nivel jerárquico, se caracterizan por el paralelismo de funciones asignadas.

La compleja oferta de servicios directamente relacionados que existe en relación al medio rural abarca a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.)
- Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)
- Instituto Nacional de Colonización
- Intendencias
- Universidad de la República
- Universidad del trabajo
- Asociación Nacional de Educación Primaria

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con más de treinta Direcciones (Unidades Ejecutoras) de diferente tipo que operan en Montevideo y/o en el Interior es la institución responsable de la planificación y de la política agraria y tiene por lo tanto incidencia directa en el desarrollo del sector agropecuario en su totalidad.

La presencia del Ministerio en el interior en lo que hace asistencia técnica y extensión se da básicamente a través de las regionales de la Dirección de Extensión y del Plan Agropecuario, las cuales cubren la totalidad del territorio tal como se observa en la figura Nro 3.

Independientemente de lo anterior otras reparticiones del MGAP que cuentan con Servicios en el interior son: Plan Granjero, Plan Citrícola, Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, DILFA y Fomento Cooperativo.

El Plan Agropecuario ha estado tradicionalmente relacionado con la asistencia técnica a nivel individual en los rubros de carne, lana, leche o agricultura, a través de la ejecución de programas de crédito supervisado.



Dicha asistencia se efectúa en las siguientes áreas:

- adecuación de normas de manejo (épocas de entore, etc)
- planificación de inversiones en infraestructura (alambrados, aguadas, bretes, etc), en maquinaria agrícola o en pasturas.

Recientemente el Plan Agropecuario ha implementado un Programa en el Noreste de Canelones destinado a pequeños productores que se basa en dos componentes:

- crédito en condiciones favorables
- asistencia técnica

El crédito es otorgado por el BROU y cuenta con un subsidio aportado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de gobierno de los Estados Unidos (A.I.D.), según la superficie explotada.

Hasta 25 há el subsidio es del 50%, y entre las 25 y 50 há el subsidio pasa a ser del 40% del total de la inversión programada.

La asistencia técnica se efectúa con estas características:

- asistencia individual a productores realizando los planes anuales de desarrollo y su seguimiento
- asistencia grupal a través de reuniones de divulgación sobre temas técnicos de interés
- fomento de la formación de grupos

Esta experiencia (de resultados favorables) esta restringida para una zona en particular pero constituye un antecedente importante en lo que hace a actividades de trabajo con pequeños productores.

El Plan Agropecuario cuenta con 100 Ingenieros Agrónomos, de los cuales 75 trabajan directamente a nivel de campo y el resto en áreas específicas de apoyo.

La Dirección de Extensión (ex Agronomías Regionales) dispone de 32 dependencias en el interior que trabajan en la asistencia técnica a productores pero sin la utilización de créditos, como es característico del Plan Agropecuario. (\*)

---

(\*): Morelli, Juan "La Extensión Agropecuaria", " Algunos antecedentes sobre el Desarrollo Agropecuario y Forestal del Uruguay" FAO, MGAP-OPP, Montevideo, 1988.



La asistencia prestada se lleva a cabo de la siguiente forma:

- directa, en coordinación con otros Servicios del MGAP
- divulgando los conocimientos desarrollados en los Centros de Investigación Agrícolas
- contribuyendo a la difusión de información general
- prestando servicios en programas y proyectos de la región, con diversos grados de integración a nivel regional con otras unidades ejecutoras formales o informales

Algunas Regionales han desarrollado metodologías participativas de trabajo mediante programas de promoción integral (Tacuarembó) que constituyen antecedentes relevantes para la orientación de las líneas de acción futuras.

En el caso de Paso de los Toros, se viene llevando a cabo una experiencia de trabajo grupal con pequeños productores ganaderos mediante la articulación de los servicios de Extensión, de Investigación Agronómica y de Economía y Administración Rural que ya tiene 9 años de exitosa labor.

La actual conducción jerárquica del M.G.A.P. prevé la formación de la Dirección de Promoción y Desarrollo Local a constituirse por la fusión de las actuales Direcciones de Extensión y Fomento Cooperativo.

Esta nueva repartición articularía sus tareas con la de los Departamentos de Promoción Agraria de las Intendencias procurando centralizar las mismas en la atención de los pequeños productores.

La Dirección de Fomento Cooperativo, que cuenta con 7 técnicos y tiene una Regional en Salto, ingresaría a esta nueva repartición a los efectos de procurar la asociación de los productores como elemento básico de la estrategia a implementar. (\*)

A partir de la aprobación del Proyecto de Ley en 1989 que crea el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), toda la estructura del Centro de Investigación Agrícolas Alberto Boerger (CIAAB) instalado en el interior pasará a la esfera del citado Instituto, cuya forma jurídica es la de organismo público no estatal. (ver cuadro Nro 24)

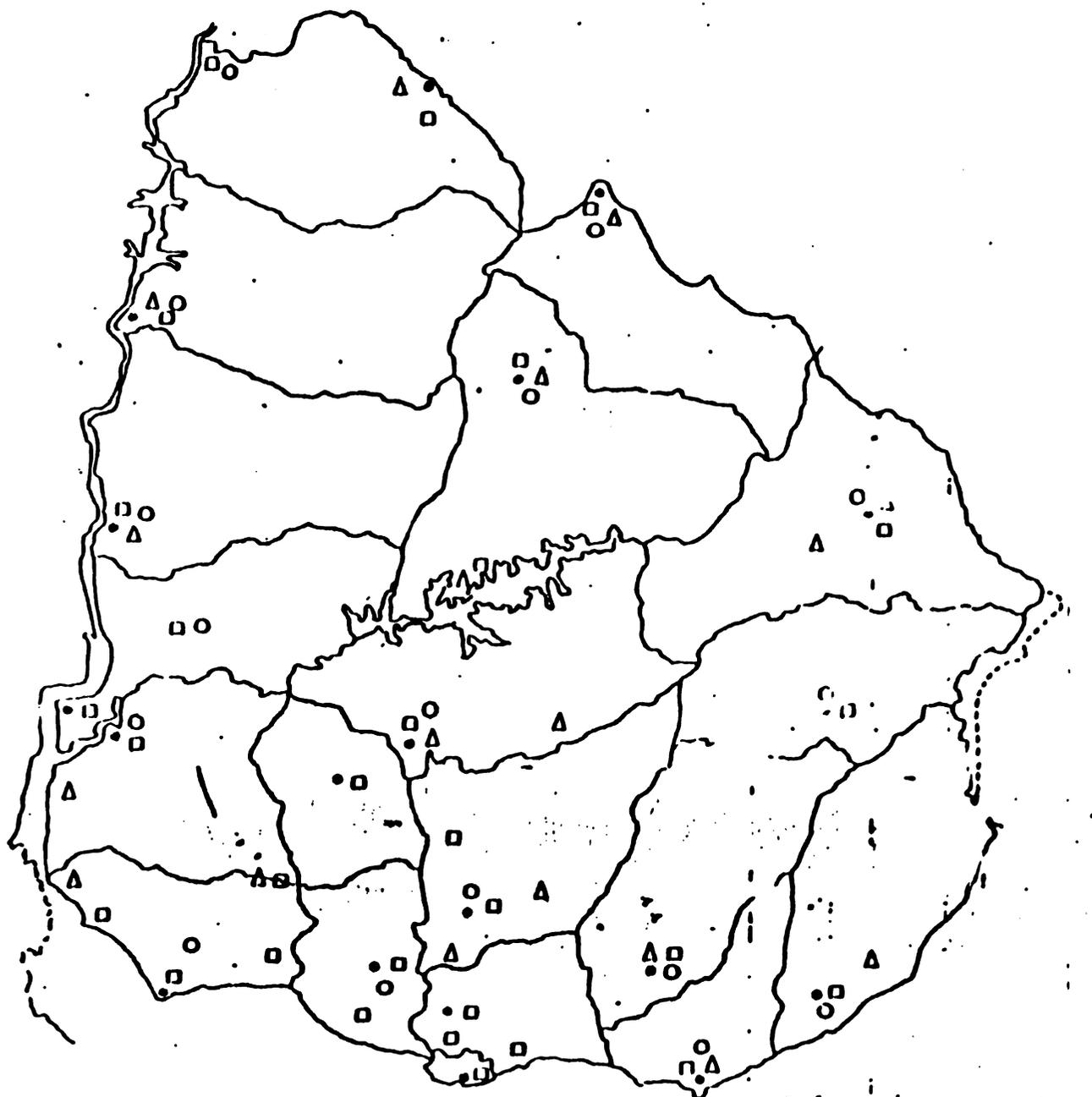
---

(\*)Fernández Reyes, Jorge. Reforma del Sector Público Agropecuario. Reportaje Diario "El País" pág 22, 22/9/90



FIGURA NRO. 3

LOCALIZACION DE LAS REGIONALES DEL PLAN AGROPECUARIO  
DIRECCION DE EXTENSION Y SUL



Referencia

- Δ Regionales del SUL
- " de la Dircc. Exten.
- " del Plan Agropecu.

FUENTE: Elaborado a partir de datos provenientes del MGAP y SUL  
(Secretariado Uruguayo de la Lana), 1985



Esto se efectivizara con la aprobación de la Ley de Presupuesto correspondiente a 1990.

En lo que respecta al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), a través de la Dirección Nacional de Vialidad tiene responsabilidades asignadas para todo lo que se relacione con la construcción y mantenimiento de las rutas nacionales, contando con reparticiones en el Interior para ejecutar dichas tareas.

En el área de riego (Dirección Nacional de Hidrografía) y en la construcción de silos existen también competencias del MTO que se vinculan con el medio rural.

En relación con el medio rural la Oficina de Planamiento y Presupuesto, tiene una oficina especializada, la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) que trabaja en 4 áreas en particular:

- área noroeste (Bella Unión y sus alrededores)
- área Tacuarembó-Rivera
- área cuenca lechera
- área cuenca arroceras.

En líneas generales, la estrategia de la DIPRODE ha sido la de apoyar el financiamiento de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de las áreas en cuestión, a través de las propias organizaciones de productores.

El Banco de la República (BROU), por su parte, cuenta con 83 sucursales distribuidas por todo el país y más de 70 Ingenieros Agrónomos regionales, que se ocupan de los aspectos técnicos concernientes al otorgamiento de créditos.

El banco administra también las solicitudes de crédito del programa financiado por el Banco Mundial a través del Plan Agropecuario, a cuyo cargo queda la evaluación técnico-económica correspondiente.

En cuando al Instituto Nacional de Colonización (I.N.C.), es un organismo autónomo del Estado fundado en la década del 40 para promover y desarrollar el asentamiento de los pequeños productores en colonias.



CAMPOS EXPERIMENTALES Y RECURSOS DISPONIBLES

Facultad de Agronomía Denominación de la unidad	Ubicación		Superficie Sec. Jud.	Has	Prof. Universi- tarios (%)	RECURSOS HUMANOS		Producción Predominante	
	Depto.	Sec. Jud.				Técnicos ni- vel medio	Personal de apoyo		Estud.
Est. Exp. Dr. Mario R. Paysandú Gansinoni	Paysandú	2a.	1.100		39	-	90	100	Agrícola-Ganadero
Est. Exp. San Antonio	Salto	7a.	1.000		8	-	57	29	Ganadero-Citricul- tura- Lechería
Est. Exp. Bañados de Medina	C. Largo		1.000		6	-	37	Ocasional 20	Forestal-Ganadería Lechería
C.I.R.A.B.									
Est. Exp. La Estanzuela	Colonia	1a.	1.300		38 (53)	15	158	20	Agrícola-Ganadero Lechería. Semillas
Unidad Experimental y Demostrativa "Young"	Río Negro		180		1 (100)	2	1	-	Agrícola-Ganadero
Est. Exp. Las Brujas	Canelones	4a.	70		16 (25)	6	37		Frutales-Hortalizas
Est. Exp. "Animales de Granja"	Canelones	16a.	40		3 (0)	2	23		Suinos-Aves
Est. Exp. del Este	T. y Tres	1a.	400		9 (33)	6	39		Agrícola-Ganadero
Est. Exp. del Norte	Tacuarembó								
UEDP "La Magnolia" (1)	Tacuarembó	4a.	610						Agrícola-Ganadera
UEDP "Molles del Que- guay"	Paysandú	8a.	1.300		9 (11)	4	27	5	Ganadera
UEDP "Caraguata"	Tacuarembó		30						Agrícola-Ganadera
Est. Exp. Citricultura	Salto	2a.	115		6 (16)	2	20		Citrus Hortalizas



U.T.U. Denominación de la Unidad	Ubicación Depto. Sec. Jud.	Superficie has	Prof. Univer- sitarios (%)	RECURSOS HUMANOS			Estu.	Producción Predominante
				Técnicos nivel medio	Personal de Apoyo			
Artigas	1a.	446	4	9	18	44	Agrícola-Ganadera	
Rocha	1a.	113	3	7	13	50	Granjera-Lechera	
Fray Bentos	1a.	229	3	6	12	66	Agrícola-Ganadera	
Melo	1a.	92	3	7	15	59	Granjera	
Treinta y Tres	1a.	46	-	6	4	35	Granja	
Tacuarembó	1a. y 5a.	346	5	8	13	43	Agrícola-Ganadera Forestal	
Sarandí Grande	Florida 10a, 5a, 11a.	434	3	6	18	68	Agrícola-Ganadera	
Trinidad	Flores 1a.	235	4	7	17	84	Agrícola-Ganadera	
Minas de Corrales	Rivera 6a.	487	4	6	12	32	Ganadera	
San Ramón	Canelones 1a.	111	4	6	11	43	Granjero-Agr. Ind.	
Colonia Suiza	C. Suiza 10a.	130	4	11	14	86	Lechera-Ind	
Libertad	S. José	72	5	13	9	64	Maquinaria Horti- cultura Frut. Packing	
El Colorado	Canelones 4a.	23	4	6	12	38	Vitiv. Bodega	
Rosario	Colonia 3a.	61	2	7	10	68	Granjera	
La Concordia	Soriano 4a.	93	3	6	9	27	Granjera	
San Carlos	Maldonado 1a. y 2a.	209	4	6	11	21	Granjera	
Florida	Florida 1a. y 5a.	143	3	6	7	16	Avícola-Industrial	
Durazno	Durazno 2a.	74	3	6	11	39	Granjera-Lechera	
Rivera	Rivera 9a. y 10a.	53	3	6	10	24	Granjera-Citricul- tura - Silvicultura	



CONTINUACION CUADRO NRO.24

U.T.U. Denominación de la Unidad	Ubicación Depto. Sec. Jud.	Superficie has	RECURSOS HUMANOS				Producción Predominante
			Prof.Univer- sitarios (%)	Técnicos nivel medio	Personal de Apoyo	Estu.	
La Caroline	Flores 4a.	1.595	4	8	9	12	Agricultura-Ganadera
Pirarajé	Lavalleja 9a.	502	2	6	9	10	Agricultura-Ganadera
Maldonado	Maldonadola.	496	-	8	8	-	Silvicultura
Guichón	Paysandú 5a.	181	-	1	1	-	Forestal
Freyle Muerto	C.Largo 6a.	191	-	3	3	-	Agricultura-Ganadera
C.C.P.T.A.	Flores 1a.	-	3	1	2	-	-

FUENTE: Elaborado a partir de datos provenientes de la Facultad de Agronomía  
MGAP y UTU, 1988



Cuenta con 14 regionales para la atención de 3.800 colonos, a través de un cuerpo de 50 Ingenieros Agrónomos, de los cuales la mitad trabaja en el campo.

Las Intendencias, o sea los Gobiernos Locales, tienen amplias potestades para encarar acciones de desarrollo rural, y de hecho lo están haciendo a través de los Departamentos de Promoción Agraria recientemente creados.

Debido a la importancia que tienen, su análisis detallado se efectúa en la sección (C) de este Marco de Referencia.

Finalmente la Universidad de la República, principalmente a través de sus Facultades de Agronomía y Veterinaria, tiene cometidos claramente relacionados con el medio rural y una infraestructura ya instalada que se puede apreciar en el Cuadro Nro 24.

En torno a las Estaciones Experimentales se está llevando a cabo una programación para encarar líneas de trabajo en transferencia de tecnología, con el apoyo de las Cátedras de Producción y del Área de Ciencias Sociales.

La Universidad de Trabajo (U.T.U.) a través de las Escuelas Agrarias, y las Escuelas Rurales de Enseñanza Primaria completan la oferta de servicios que el sector público ofrece en relación con el medio rural. (ver nuevamente Cuadro Nro 24 y figura Nro 4)

ii. En lo que respecta al sector privado tiene en el medio Uruguay una rica y variada presencia de organizaciones que desarrollan diferentes tareas, que globalmente se puede agrupar en :

- organizaciones con un fin gremial (ej. Federación Rural, Cooperativas Agrarias Federadas, etc)
- organizaciones con un fin socio-económico (cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, etc)
- organizaciones con un fin de proporcionar asistencia técnica (grupos lecheros, grupos CREA, Secretariado Uruguayo de la Lana, etc)

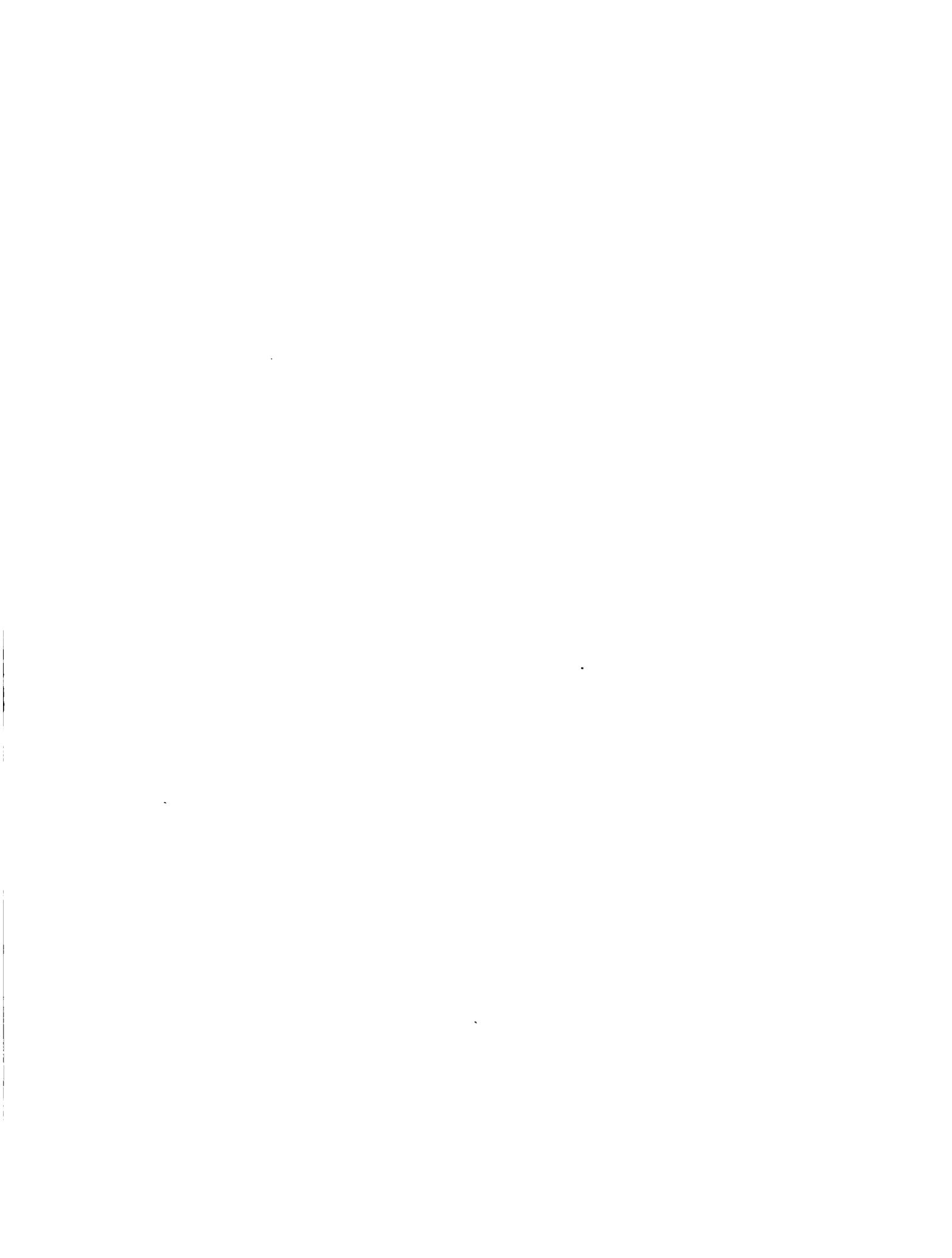
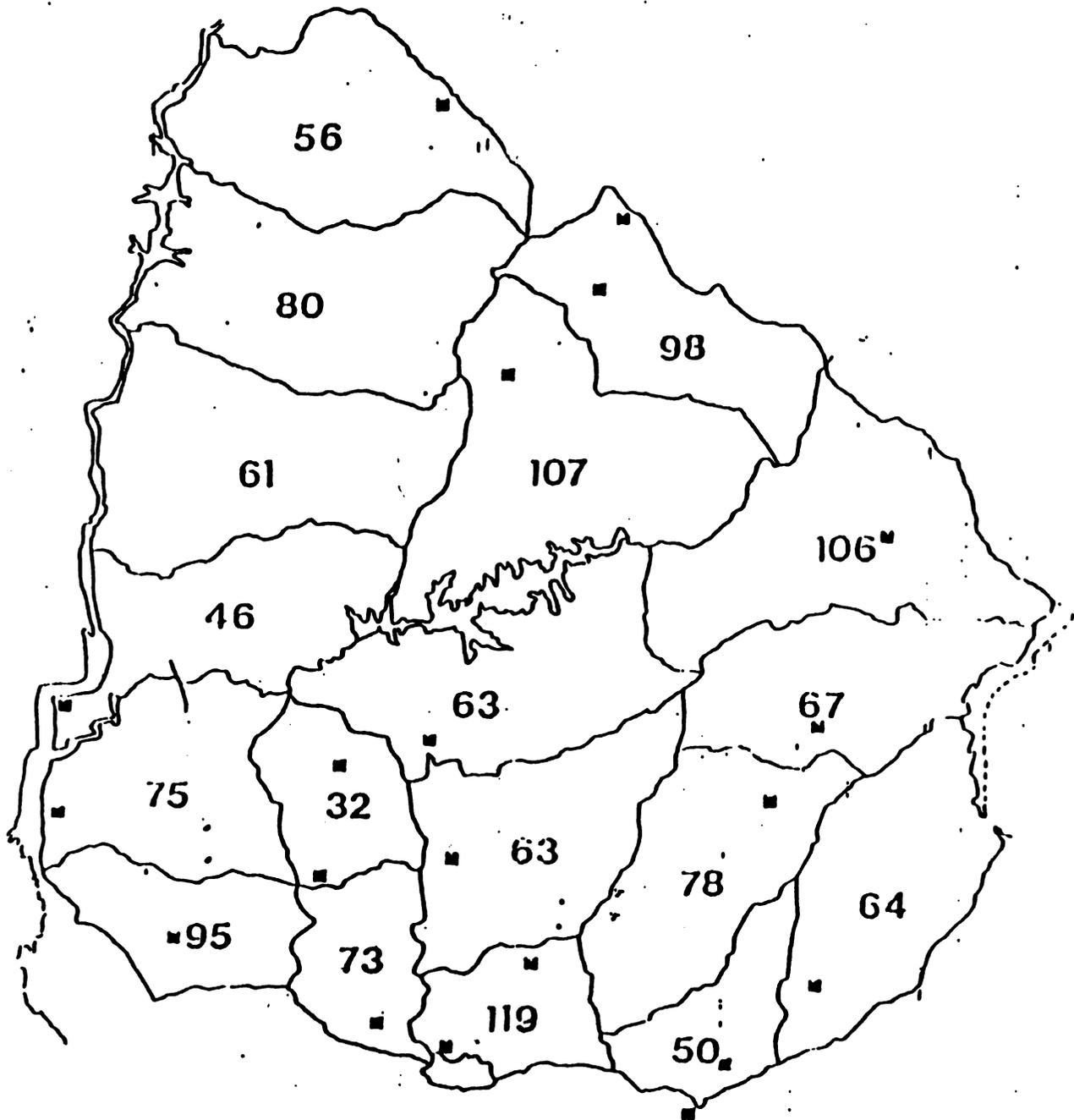


FIGURA NRO. 4

LOCALIZACION DE ESCUELAS RURALES Y AGRARIAS



Referencia ●  
■ Escuelas Agrarias

Nota: los números corresponden a Escuelas Rurales y Agrarias en Dpto.



El total de estas organizaciones no superan las 450 (incluyendo sindicatos de asalariados rurales), haciendo la salvedad de que se consideran las entidades de primer grado ubicadas en el interior. (\*)

El sistema cooperativo agrario se destaca dentro de este amplio conjunto de organizaciones por su desarrollo y pujanza que lo ubica como uno de los segmentos más dinámicos de la sociedad rural (ver figura Nro. 5)

Dentro de este sistema, Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) es el organismo que nuclea básicamente a las cooperativas agrarias de primer y segundo grado del Uruguay.

Agrupar a las principales cooperativas (aprox.70) distribuidas en todo el país y desarrolla tareas tanto en lo que se refiere a la representación gremial de los intereses del sistema en su conjunto como en aquellos aspectos relacionados con la promoción del mismo.

A través de su Programa de Desarrollo Cooperativo (PRODECO) CAF trabaja en los siguientes aspectos:

- mejoramiento de la capacidad de gestión
- desarrollo de la participación
- profesionalización de la función directriz y gerencial
- extensión cooperativa y la transferencia tecnológica
- promoción de los jóvenes y de la mujer

Como consecuencia de estas actividades ha surgido al interior de CAF la Unidad de Proyectos, "que se dedica a colaborar con las cooperativas en la identificación de nuevos servicios, áreas de inversión y desarrollo de la cooperativa y la comunidad circundante". (\*\*)

---

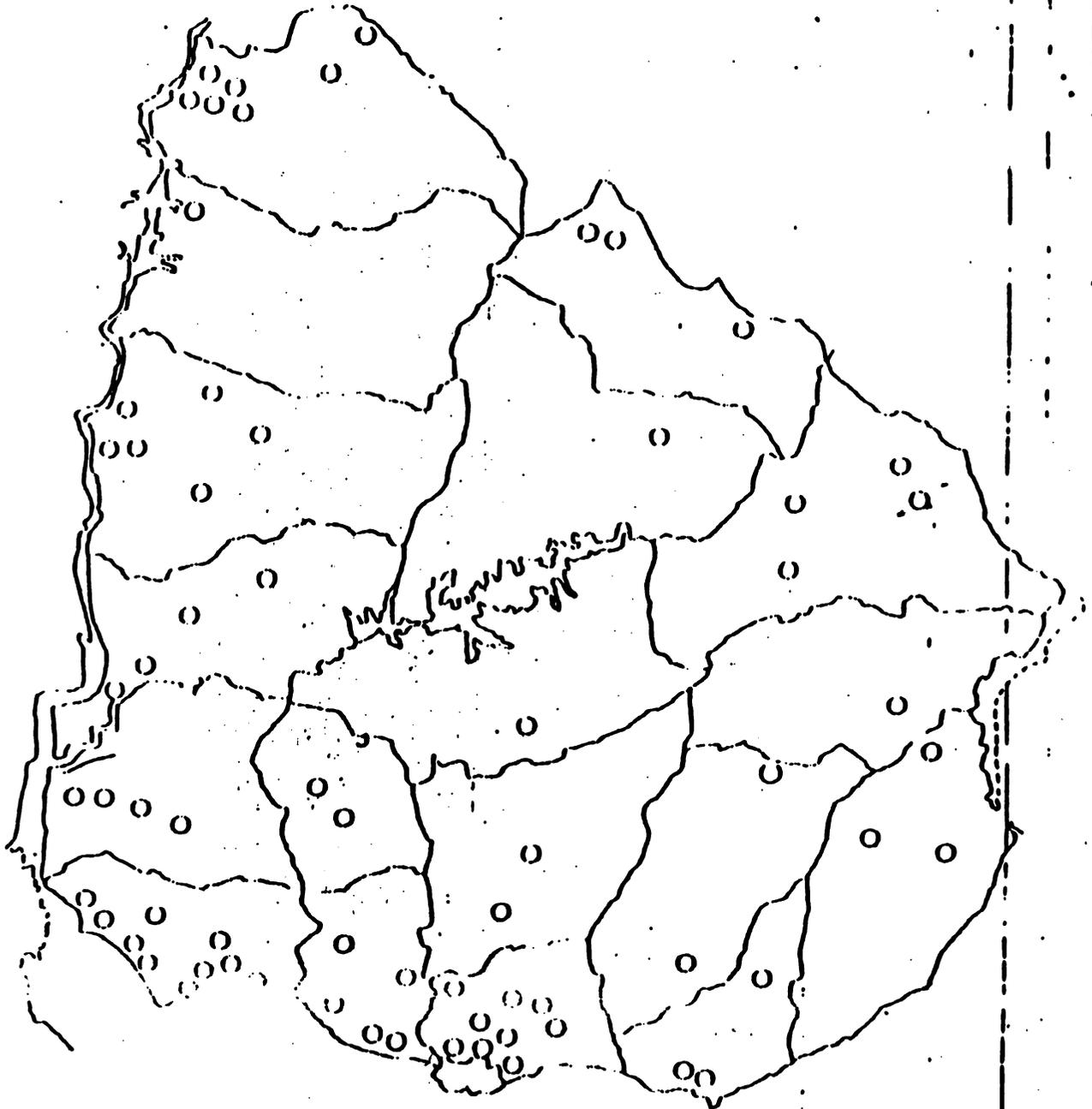
(\*): Latorre, Raul. Informe de avance, Investigación en curso sobre Organizaciones Rurales. Area Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía, Montevideo, 1989.-

(\*\*): "Documentos- Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)", Montevideo, 1988



FIGURA NRO. 5

LOCALIZACION DE LAS PRINCIPALES COOPERATIVAS AGRARIAS



Referencia  
○ Cooperativa Agraria

FUENTE: Elaborado a partir de datos de Dirección de Fomento Cooperativo- MGAP, 1985



La Comisión Nacional de Fomento Rural por su parte, es la entidad que agrupa a las sociedades de fomento rural, que aparecen en Uruguay a principios de siglo como un antecedente directo a las futuras cooperativas agrarias.

Agrupa aproximadamente 80 sociedades, que trabajan en general con rubros vinculados a la pequeña y mediana producción agropecuaria.

Al igual que CAF combina la actividad gremial con la promocional dirigida a fortalecer las entidades asociadas y grupos precooperativos.

Estas actividades han permitido generar una estrategia y metodología de trabajo con pequeños productores en los siguientes aspectos:

- planes de producción que combinan asistencia técnica, crédito supervisado y la comercialización
- sistemas de producción para pequeños predios, en colaboración con la Facultad de Agronomía
- capacitación de dirigentes y jóvenes
- difusión y comunicaciones
- elaboración de proyectos

En el rubro leche se destaca la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), con 14 regionales en el interior y 50 técnicos extensionistas.

Su estrategia de transferencia de tecnología a través de métodos grupales y el empleo de métodos masivos (cartillas, audiovisuales, radio, etc) han generado un gran impacto en la población objetivo, constituido por más de 5000 asociados, en su mayor parte pequeños productores.

En cuanto al Secretariado Uruguay de la Lana (SUL), fundado en 1968, asiste a los productores laneros de todo el país tanto en investigación como en comercialización y extensión de los conocimientos.

Dispone de un campo experimental en el Departamento de Florida que coordina sus actividades con los técnicos extensionistas de la Institución.

Tomando en cuenta los técnicos del Depto. de Investigación y los de Mejoramiento Ovino (extensión), el SUL tiene aproximadamente 50 Ings. Agrs. o semi-técnico. (ver figura Nro 3).



Ultimamente ha desarrollado tareas a nivel de pequeños productores, buscando difundir tecnología apropiada a las condiciones de dichos predios.

Debe señalarse también la existencia de la Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agrícola (FUCREA), que desde la década del sesenta ha desarrollado en el país un sistema de extensión basado en la metodología grupal, de indudable impacto en el medio.

FUCREA nuclea a más de 50 grupos distribuidos por todo el país, con su correspondiente asesor técnico, y tiene una infraestructura de apoyo a nivel de coordinadores técnicos.

Es importante mencionar asimismo el Movimiento de la Juventud Agraria (MJA), institución fundada en la década del cuarenta con el objetivo de generar acciones que desarrollen a la juventud rural de escasos recursos, y que cuenta con alrededor de 60 clubes agrarios en funcionamiento y diez técnicos extensionistas para atender las demandas que los mismos plantean.

Finalmente están los centros de promoción integral, que desde la década del sesenta han estado trabajando con los sectores rurales de menores ingresos.

Las instituciones pioneras han sido el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y el IPRU (Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay), aunque en la actualidad el número se ha ampliado significativamente.

Su aporte en cuanto a experiencias de trabajo con dichos sectores es de gran trascendencia, por la riqueza metodológica acumulada en tres décadas de fértil labor.

#### **b. Mecanismos de Coordinación y Participación**

La organización institucional estatal descrita en el punto anterior se basa en un esquema que privilegia la formación de unidades que ofrecen servicios especializados ya sea por rubro (Plan Citrícola, Granjero, etc), por tipo de productor (Instituto Nacional de Colonización), por función (Investigación), o por zona (Noreste de Canelones).



La lógica de formación de estas Unidades hace que en la medida que no cuentan con un respaldo y directivas concretas, terminan actuando sin poder ejercer un impacto significativo por desconocer los mandatos institucionales respectivos.

Muchas veces no se sabe de la existencia de las mismas y se desconocen sus funciones por parte de los productores, e incluso por las personas vinculadas a la gestión estatal.

Bajo este esquema, que propicia la incomunicación entre instituciones desde el momento en que cada una de ellas analiza solamente una parte de la realidad, no es difícil imaginar la falta de coordinación existente y la duplicación de esfuerzos.

Por otra parte, la estructura interna del M.G.A.P. responde a una realidad dicotómica ya superada por los hechos, que distinguía la ganadería de la agricultura y separaba lo rural de lo urbano.

La desconexión señalada también se refiere a la relación entre las instituciones estatales y los productores.

Incluso cuando existen mecanismos formales de participación de los productores en la conducción de las entidades, esa presencia no opera como un mecanismo facilitador para la articulación de esfuerzos. (\*)

Las organizaciones privadas también han reproducido una lógica similar de funcionamiento, para poder incidir en las decisiones de las instituciones estatales que afectan a sus intereses.

Se observa para el caso de los pequeños productores, una dificultad que surge del escaso tiempo, recursos y capacitación con que cuentan para desarrollar tareas en estructuras organizativas propias o en puestos formales de entidades estatales.

---

(\*):FAO, "Recomendaciones de la Misión de Asistencia Técnica", (TCP/URU/O107 MA) Montevideo, 1982



### c. Centralización y descentralización

La excesiva centralización de los servicios que dependen jerárquicamente de oficinas instaladas en la capital, es un factor coadyuvante para la baja coordinación existente y escasa participación de los productores.

Por otra parte la coordinación se ve obstaculizada, entre otros factores, por los diferentes criterios con que dichas oficinas regionalizan los servicios en el interior.

A su vez, el excesivo número de unidades institucionales genera lentitud para dar las respuestas apropiadas en tiempo y forma, conformando una estructura "pesada" de tipo burocrático, más preocupada por fiscalizar el cumplimiento de normas que por promover iniciativas dinamizadoras.

La descentralización de los servicios a través de un mayor protagonismo de las fuerzas locales y de los Gobiernos Departamentales, no solamente permitirá dar mayor agilidad y flexibilidad al tratamiento de los problemas mejorando la eficiencia de los servicios, sino que posibilitará además la consideración real de los mismos.

En efecto, al estar fuertemente centralizada la gestión estatal las decisiones que se emiten son en general influenciadas por los sectores sociales de mayores recursos, los cuales interaccionan en la capital con mas dinamismo tanto con el sistema estatal como con el político y financiero.

De ahí que una propuesta para impulsar un proceso de desarrollo rural para pequeños productores necesita indefectiblemente de un esquema descentralizador, que permita una mayor participación de los mismos en las políticas y una mejor adaptación de estas a las verdaderas necesidades de los destinatarios.



## 2. ESTRUCTURA AGRARIA Y PAPEL DE LA PRODUCCION DE LA PEQUEÑA EMPRESA

En este capítulo se analizarán las características básicas de la estructura agraria uruguaya, por tamaño y por tenencia, focalizando la atención en la pequeña empresa (microempresa).

La pequeña empresa rural comprende una gama de situaciones que van desde el minifundio de subsistencia hasta el productor con capacidad de acumulación, pasando por casos intermedios, en las cuales se utiliza mano de obra familiar, y eventualmente asalariada, y pueden darse condiciones de búsqueda de ingresos extra-prediales mediante venta de la fuerza de trabajo.

Es decir que existe una compleja coexistencia de unidades con diferentes lógicas internas y por lo tanto de estrategias, que apuntan a la capitalización de la unidad de producción a la reproducción doméstica, mediante la satisfacción del conjunto de necesidades del núcleo familiar culturalmente determinado.

En el interior del sistema de pequeñas empresas existe cierta dinamicidad que puede generar condiciones de despeque para empresas que, a través de un uso progresivamente intensivo de su propia fuerza de trabajo, logren retener volúmenes crecientes de excedente y entrar en ciclos de capitalización.

El concepto de pequeña empresario rural implica considerar a los pequeños productores rurales como empresarios, desde el momento en que combinan recursos de tierra, trabajo y capital, sin considerar la forma en que lo hacen. (\*)

Una de las particularidades que distingue la situación de la estructura agraria uruguaya de la del resto de América Latina y el Caribe, es que los pequeños productores del país tienen disponibilidad del recurso tierra suficiente para producciones intensivas en capital. (\*\*)

---

(\*) Garbarino Primavera, Comunicación Personal.

(\*\*) Marambio, Juan Luis. La acción del programa III, Organización y Administración para el Desarrollo Rural en Uruguay, IICA, Uruguay, 1988



En lo que hace a la delimitación del universo definido como microempresa o pequeña empresa rural se ha optado por utilizar el factor tamaño del predio debido a la operacionalidad que presenta. Sin embargo, se admite que su empleo debe relativizarse según las circunstancias.

Teniendo esto presente, se plantea un límite superior de 50 hás. por predio, haciendo el supuesto de que todas las microempresas rurales quean comprendidas en este estrato.

Se incluyen dentro del mismo las siguientes producciones:

- fruticultura, horticultura, viticultura.
- lechería
- agricultura
- ganadería

En el caso de los predios ganaderos sin duda que un número importante de pequeños productores se sitúa por encima de las 50 hás.

El CLAEH por ejemplo estima que las microempresas ganaderas quedan comprendidas por debajo de las 200 hás. (\*)

## 2.1 Características y evolución de la estructura agraria

De acuerdo al Censo Agropecuario por Muestreo de 1986, el total de explotaciones agropecuarias alcanzaba en ese año a 57.354 (\*\*). (Ver Cuadro Nro 23)

Desde 1961 hasta 1986, han desaparecido más de 26.000 explotaciones menores de 50hás., lo cual significa la mitad de lo que había, con la paralela disminución de la población rural que vive y/o que trabaja en ese estrato.

---

(\*) Bengochea, Pablo y Haroutium Nalbandian, "El minifundio en el área ganadera" En: "Revista Cuadernos del Claeh Nro 34.", Montevideo, 1983.

(\*\*) El Censo Agropecuario, por definición, toma en cuenta las explotaciones de 1 o más hectáreas.



En 1961 el estrato microempresarial rural representaba el 64% del total de empresas, mientras que en 1986 alcanzaba a la mitad de ese total. A los efectos de complementar el panorama, en el Cuadro Nro 24 se presenta con información relativa a la superficie explotada en dicho estrato y su evolución.

En relación a la superficie explotada por los dos estratos analizados, en el Cuadro 24 se observa que el sector microempresarial descendió de 4.8% en 1961 a 2.9% en 1986, lo cual representa una reducción del 40% en la superficie controlada.

Si bien el cuadro no muestra la dinámica existente en el estrato superior a las 50 hás., un análisis de la evolución con respecto a 1980 permite señalar que existe un aumento del número de predios existentes entre 200 y 4.999 hás., fundamentalmente el estrato de 500-2499 hás. El estrato 200-499 permanece casi incambiado, tanto en número de predios como en superficie explotada.

Por encima de 5.000 hás decrece el número de predios y la superficie explotada, conformando un panorama general de persistente concentración de la tierra en un menor número de explotaciones ubicadas en el tramo de 1500-2499 hás. (ver Anexo Nro 2)

El fenómeno de la concentración de la tierra se contrapone con la concentración de población agrícola y trabajadora en el estrato microempresarial.

En el cuadro Nro 25 se observa que sobre un 3% del total de superficie se agrupa la mitad de las empresas concentrando más del 40% de la población agrícola.

Se advierte la alta densidad de población agrícola y trabajadora en el sector de la pequeña empresa, y como a medida que aumenta el tamaño no solamente decrece sensiblemente la densidad, sino que además la mayor parte de la población residente es trabajadora.

Un análisis de los aspectos vinculados con la tenencia en la estructura agraria vigente permite afirmar que la forma más importante es la propiedad, bajo la cual un 60% de las empresas controlan un 52% de la superficie total del país (Censo Agropecuario 1986).

La propiedad es comparativamente menos importante en el estrato comprendido entre 50 y 499 hás., en donde el arrendamiento tiene más relevancia, y pasa a crecer hacia ambos extremos.



**Cuadro Nro.23**

**Evolución del Número de Explotaciones,  
según el tamaño de la Explotación (período 1961- 1986)**

Tamaño (hectáreas)	1961	1966	1970	1980	1986
1- 49	55.544	49.864	48.312	39.502	28.844
más de 50	31.384	29.329	28.851	28.860	28.510
<b>Total</b>	<b>86.928</b>	<b>79.193</b>	<b>77.163</b>	<b>68.362</b>	<b>57.354</b>

Fuente: Censos Generales Agropecuarios -(DIEA-MGAP)

**Cuadro Nro.24**

**Evolución de la superficie explotada,  
según tamaño de la explotación (en porcentajes)**

Tamaño (hectáreas)	1961	1966	1970	1980	1986
1- 49	4.8	4.4	4.2	3.6	2.9
Más de 50	95.2	95.6	95.8	96.4	97.1
<b>TOTAL:</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Censos Generales Agropecuarios (DIEA-MGAP)



**Cuadro Nro. 25**

**Población agrícola y trabajadora  
por tamaño y número de predios**

Tamaño (hectá- reas)	% sobre el total de empresas	% sobre el total sup. explotada	Nro. perso- nas resi- dentes ca- da/100hás.	Nro. trabaja- dores resi- dentes cada 100 hás.
1-49	50.3	2.87	23.23	12.34
más de 50	49.7	97.13	0.9	0.63
<b>TOTAL;</b>	<b>57.354</b>	<b>15:627.836</b>	<b>1.54</b>	<b>0.97</b>

FUENTE: DIEA, MGAP, Censo Agropecuario por Muestreo 1986, Montevideo, 1990.-

Las formas de arrendamiento y medianería han tenido un franco descenso en las últimas décadas, en contraste con el crecimiento de otras modalidades alternativas como contratos de pastoreo atípicos, contratos accidentales por una sola cosecha, y otros.

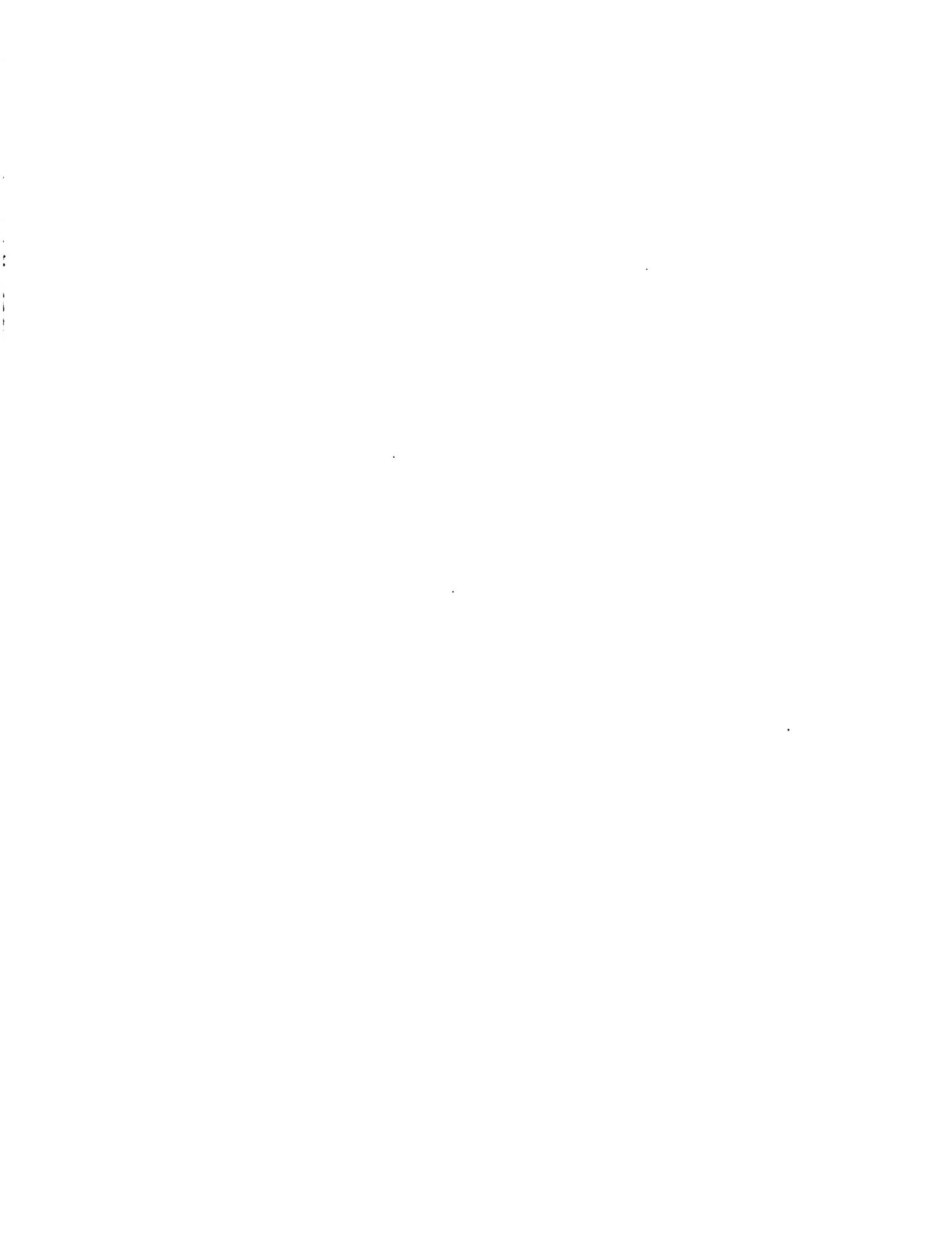
La situación descrita se explica en parte por características del marco jurídico vigente en lo que hace a las condiciones básicas del contrato: plazo de duración y el precio, con su forma de reajuste.

**2.2 Importancia de la producción proveniente de la pequeña empresa**

La importancia de la pequeña empresa no se agota en una perspectiva de tipo social. Es necesario remarcar el peso que dicho sector tiene en el conjunto de la producción agropecuaria nacional y sobre todo, en la producción de alimentos destinados al mercado interno.

A los efectos de cuantificar la incidencia de la pequeña empresa rural la distribución de la superficie y el número de predios por tipo de explotación constituye un criterio apropiado (ver Cuadro Nro. 26).

Tradicionalmente, las del estrato de hasta 50 hás han sido asociadas a actividades relacionadas con la granja: horticultura, fruticultura, viticultura y cría de pequeños animales.

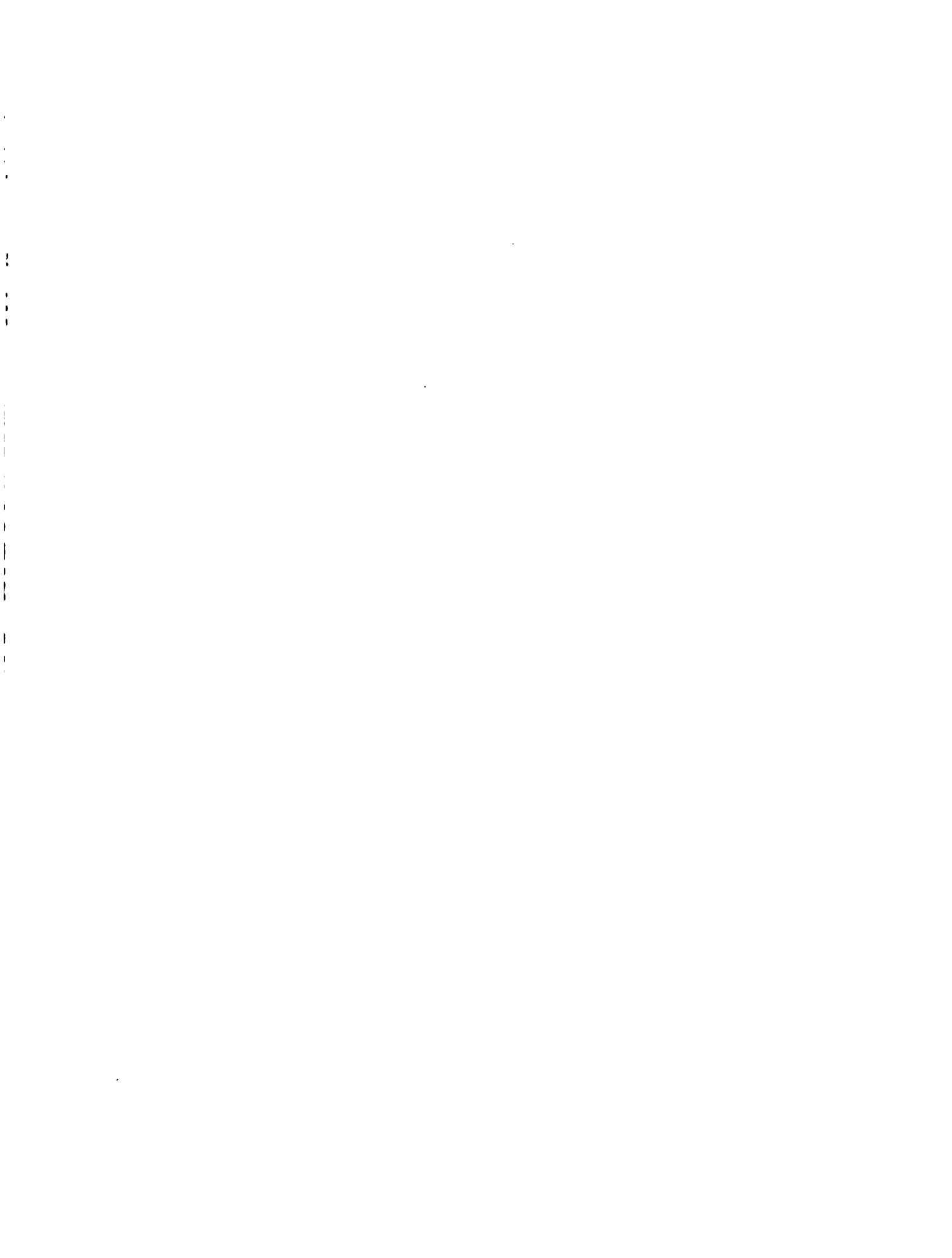


CUADRO NRO. 26

NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE  
EXPLOTADA EN EL ESTRATO 1-50 HECTAREAS,  
SEGUN TIPOS DE EXPLOTACION

	TIPOS DE EXPLOTACION					
	TOTAL	Ganadería (%)	Lechería (%)	Agricultura Ag. Semed. (%)	Horticultura Fruti-Vitícola Horti-fruti-Vitic(?)	Otros (%)
Nro. de Explotaciones	39.502	13.738 (34.8)	2.070 (5.2)	4.392 (11.1)	18.143 (46)	1.159 (2.9)
Superficie (hás)	585.272	244.409 (41.75)	53.954 (9.2)	80.459 (13.75)	181.447 (31)	25.009(4.3)

Fuente: Censo General Agropecuario 1980, DIER-MGAP



Si bien existen emprendimientos productivos especializados orientados a la exportación, es posible señalar que la actividad de la granja está orientada casi exclusivamente al mercado interno y que se encuentra distribuida por todo el país, con una concentración mayor en Montevideo, Canelones y San José.

Sin perjuicio de la importancia que tiene la actividad granjera para las microempresas, existe en todo el medio rural una significativa presencia de pequeños productores dedicados a la ganadería que no es posible soslayar, si se tiene en cuenta que presentan, además, similares o más carenciadas condiciones de vida que los granjeros.

Estos productores han desarrollado una estrategia que minimiza el riesgo, similar a la de los grandes ganaderos, pero que genera niveles de calidad de vida insuficientes dada la reducida superficie de sus predios.

Debido a su localización geográfica no han tenido oportunidades de articular mecanismos de defensa frente a las condiciones adversas, estando restringida su capacidad de generar demandas tanto hacia las organizaciones gremiales como hacia el Estado.

A efectos de cuantificar la importancia del sector de microempresas ganaderas, cabe señalar que del total de productores dedicados a este rubro (35.200), el estrato considerado agrupa el 40% aproximadamente (13.738), tomando en cuenta datos del Censo Agropecuario de 1980.

Si se estima que un microempresario ganadero posee hasta 500 hás., lo cual representa una simplificación, deberían agregarse 13.375 productores, y en total comprenden el 80 % de los productores ganaderos del país.

Un razonamiento análogo en términos de superficie indica que los 13.738 microempresarios ganaderos controlan 244.403 hectáreas, una cifra que no llega al 2% del total de superficie ganadera explotada en el país

Si se agrega la franja comprendida entre 50 y 500 hás., dicho porcentaje se ubica en torno al 20 del total.

En conclusión, no es posible realizar separaciones tajantes en cuanto a que determinados rubros se realizan exclusivamente en la pequeña empresa.



El cuadro Nro 25 indica que aunque existen rubros cuyas producciones son más frecuentes, caso de los de huerta, la pequeña empresa abarca una variedad de contextos de producción que no se agotan en la granja.

### 3. Características y Evolución de la Pequeña Empresa Agropecuaria

#### 3.1 Aspectos Generales

El tema de la pequeña empresa agropecuaria ha estado en discusión en Uruguay y en América Latina en lo que hace a su futuro y viabilidad.

Desde diferentes perspectivas teóricas y con distintas denominaciones para un mismo sujeto social, se pueden señalar sin embargo algunas coincidencias respecto a cuales son los problemas centrales que traban el desarrollo del sector:

- baja productividad de la mano de obra familiar
- escaso dinamismo tecnológico
- insuficientes niveles de ingreso familiar
- problemas en la comercialización de los productos e insumos

#### 3.2 Evolución de la Estructura de tamaño

La evolución de la estructura de tamaño entre 1980 y 1986, de lo que ha sido definido como pequeña empresa agropecuaria, se presenta en el Cuadro Nro.27

Cuadro Nro. 27

#### Evolución de la estructura de la pequeña empresa

Estratos de tamaño (hectáreas)	Número de explotaciones		Superficie explotada	
	1980	1986	1980	1986
1 - 4	8.356	5.085	22.751	14.757
5 - 9	9.820	7.398	65.831	49.728
10 - 19	9.966	7.240	137.515	98.413
20 - 49	11.360	9.121	359.175	285.504
<b>TOTAL</b>	<b>39.502</b>	<b>28.844</b>	<b>585.272</b>	<b>448.402</b>

Fuente: Censo Agropecuario por muestreo, 1986 DIEA -MGAP



Mientras a nivel global se reduce un 27% la cantidad de explotaciones menores de 50 hás entre 1980 y 1986, la situación es mucho más crítica para las comprendidas entre 1 y 4 hás, que ven reducido su número en casi un 40%.

Similar análisis cabe para la superficie explotada: a nivel global la reducción es de un 23%, pero el estrato entre 1 y 4 hás pierde el 35%.

El cuadro Nro 28 muestra la fuerte reducción de población trabajadora sobre todo en los estratos de tamaño menores.

Concomitantemente con la desaparición de predios se produce un traslado de trabajadores (principalmente familiares) hacia centros urbanos o su incorporación como mano de obra asalariada en predios rurales de mayor tamaño.

### 3.3 Localización geográfica

Una aproximación a la localización de las microempresas rurales del país y su importancia relativa surge del análisis del Cuadro Nro. 29

Los datos indican que a nivel nacional un 58% del total de predios representa el estrato de la pequeña empresa.

Sin embargo, analizando las realidades departamentales, existe una variación desde Flores y Treinta y Tres con el 31%, hasta Canelones y Montevideo con el 92 y 98%, respectivamente.

Por otra parte, en los Departamentos típicamente ganaderos (ej: Cerro Largo) se debe tener presente que existe un número importante de microempresas ganaderas por encima de las 50 hectáreas, como ya ha sido explicado.

Toda esta realidad implica una complejidad creciente en el encare de las situaciones, evidenciada en el caso de Canelones, en donde existen al interior de las microempresas rurales varias realidades totalmente contrastantes entre sí que imponen un mayor desafío a las respuestas que se formulen.

La pequeña empresa se concentra en la región Sur y Litoral Oeste, donde predominan los rubros intensivos (hortícolas, frutícolas, lecheros, etc) y la agricultura extensiva. En las restantes zonas se encuentra dispersa en las zonas ganaderas o en los alrededores de centros urbano de cierta importancia.



Cuadro Nro. 28

Evolución del número de trabajadores rurales por estrato de tamaño

Estrato de tamaño	1980				1986			
	Nro.	Acumulado	%	%Acumulado	Nro.	Acumulado	%	%Acumulado
1 - 4	12.765	12.765	8.0%	8.0%	7.861	7.861	5.1%	5.14%
5 - 9	17.096	29.861	10.7%	18.7%	13.096	20.957	8.6%	13.70%
10 - 19	19.004	48.865	11.9%	30.6%	14.538	35.495	9.5%	23.20%
20 - 49	22.233	71.098	13.9%	44.6%	19.441	54.9136	12.7%	35.91%

Fuente: IICA, en base a datos de DIER-MGAP



**Cuadro Nro.29**

**Número de predios menores y mayores a 50 hectáreas  
por Departamento**

Departamento	Menores a 50 hás.		Mayores a 50 hás.		Total de Predios
	Número	%	Número	%	
Artigas	886	44	1.139	56	2.025
Canelones	12.789	92	1.151	8	13.940
Cerro Largo	1.649	44	2.074	56	3.723
Colonia	2.222	50	2.245	50	4.467
Durazno	1.028	41	1.501	59	2.529
Flores	339	31	771	69	1.100
Florida	1.646	44	2.076	56	3.722
Lavalleja	2.059	49	2.149	51	4.208
Maldonado	1.304	46	1.543	54	2.847
Montevideo	2.175	98	48	2	2.223
Paysandú	1.279	43	1.687	57	2.986
Río Negro	555	33	1.135	67	1.690
Rivera	1.779	51	1.686	49	3.465
Rocha	1.058	37	1.830	63	2.898
Salto	1.318	49	1.368	51	2.686
San José	3.599	71	1.455	29	5.054
Soriano	1.257	43	1.656	57	2.913
Tacuarembó	1.835	51	1.885	49	3.720
Treinta y Tres	665	31	1.512	69	2.177
<b>Total</b>	<b>39.502</b>	<b>58</b>	<b>28.850</b>	<b>42</b>	<b>68.362</b>

Fuente: Censo General Agropecuario, 1980 (DIEA-MGAP)



### 3.4 Características de la Estructura Productiva

El sector microempresarial puede caracterizarse adecuadamente desde el punto de vista de la estructura productiva si se toma en cuenta las actividades y el aprovechamiento de la tierra que las empresas en este estrato realizan. (ver cuadro Nro.30)

En general, para las actividades relacionadas con la pecuaria, conforme aumenta la superficie aumenta el número de empresas que se dedican a tales rubros.

Se observa una tendencia inversa en el caso de las actividades agrícolas "de granja" como ser la huerta, la fruticultura y la viticultura.

La pequeña empresa se destaca en el aprovechamiento de la tierra bajo la forma "cultivos permanentes" que incluye frutas cítricas, otros frutos y viñedos; en especial bajo estas dos últimas producciones (ver cuadro Nro 31)

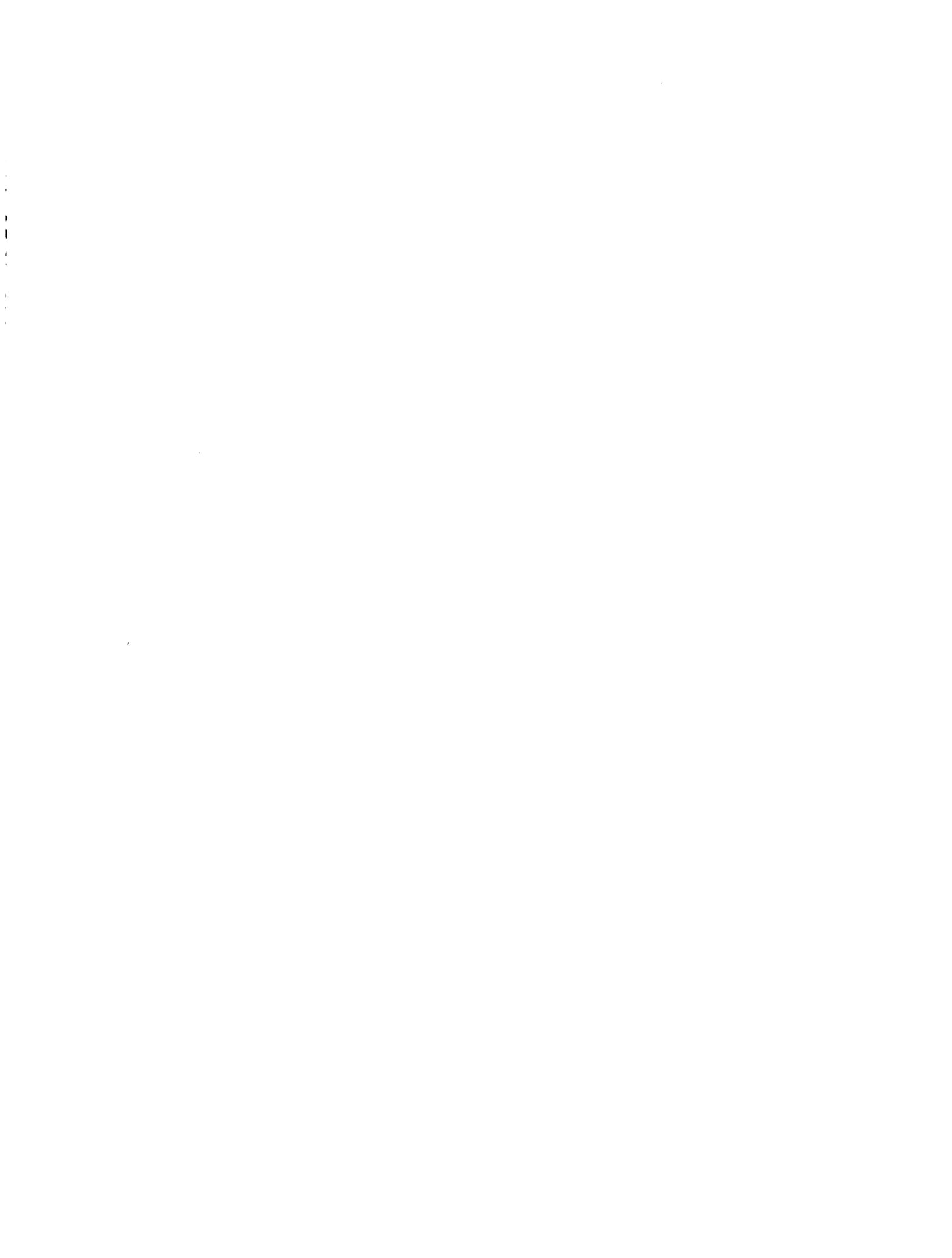
En los restantes casos la pequeña empresa participa minoritariamente a excepción de tierras de labranza que incluye a los cultivos de huerta. (ver nuevamente cuadro Nro 31)

Cuadro Nro.31

Participación relativa de las empresas menores a 50 has. según aprovechamiento de la tierra

Estrato de tamaño	Pastos Permanentes	Tierras de labranza	Bosques	Cultivos Permanentes	Otros	Total
1-4	2.3%	4.8%	2.5%	7.3%	4.4%	3.2%
5-9	8.3%	14.8%	10.4%	24.7%	15.7%	11.0%
10-19	19.1%	26.5%	22.0%	31.8%	28.4%	21.9%
20-49	70.3%	53.8%	65.1%	36.1%	51.5%	64.0%
Subtot.	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
50 y +	97.8%	92.6%	97.3%	44.9%	93.6%	97.1%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: IICA en base a datos de DIEA, 1986



Cuadro Nro 30

Número de empresas menores a 50 háts, según actividad

Estrato de tamaño	Lechero			Agrícola Hortícola		Fruti- vitícola		Agrícola Horti-Fruti- vitícola		Otros	Total
	Ganadero	Lechero	Agrícola	Hortícola	Fruti- vitícola	Ganadero	Horti- vitícola	Agrícola	Horti- vitícola		
1 - 4	1860	59	416	2262	3759	252	58	47	8356		9820
5 - 9	3427	207	740	3311	1778	165	66	501	9966		11360
10 - 19	3270	439	1060	3118	1947	377	34	611			
20 - 49	5181	1365	1382	1717	693						
Subtot.	13738	2070	3598	10408	7577	794	158	1159			39502
50 y +	21462	2891	2908	456	345	654	9	235			28860
TOTAL	35200	4961	6406	10864	7922	1448	167	1394			68362

Fuente: IICA en base a datos del Censo General Agropecuario 1980 (DIER-MGAP)

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

Resulta importante señalar que el contexto en el cual se desenvuelven las producciones es de creciente concentración, no sólo de tierra sino también de otras clases de bienes (ej. maquinaria, ganado, etc.).

### 3.5 Características y destino de la Producción

La producción realizada por la pequeña empresa tiene como destino principal la producción de alimentos para el mercado interno.

El contexto dentro del cual dicha producción se realiza viene caracterizándose por una creciente importancia de las actividades vinculadas con el auto-consumo y por un aumento de la venta de fuerza de trabajo (\*).

El cuadro Nro. 32 muestra los rubros de producción de la granja y su contribución al VBP Granjero y Agropecuario. Del análisis del cuadro se concluye que del VBP Agropecuario de 1986, un 75,2% lo generó la actividad pecuaria y un 25.8 la agrícola.

Descontando en ambos casos los rubros de granja, se estima el aporte de esta al VBP total en un 17%.

Además del mercado interno, una parte del VBP de la Granja se destina a la exportación (Ver cuadro Nro.33)

En ambos cuadros (Nro. 33 y 34) es necesario señalar que el concepto de granja empleado no está abarcando rubros como la lechería o la parte correspondiente a producciones que tradicionalmente no se asocian al sector.

### 3.6 Principales Restricciones de la Pequeña Empresa Agropecuaria

#### a. Disponibilidad de recursos

##### a.1 Recursos físicos

El 90% de los suelos de la región sur, en donde se concentran las microempresas con actividad granjera, sufren una fuerte limitación por el grado de erosión que existe, consecuencia del mal manejo a que fueron sometidos por décadas.

---

(\*): MAP FAO, "Primer Seminario Nacional sobre Pequeña Producción Agropecuaria en el Uruguay". Tacuarembó, 1985.-



**Cuadro Nro. 32**

**Participación del VBP Granjero y sus rubros en el VBP Agropecuario en 1986**

Concepto	En miles de N\$	En porcentaje
Raíces y tubérculos	6299827	4.7
Uva para vino	3359835	2.5
Frutas	2389305	1.8
Hortalizas	1042960	0.8
Leguminosas secas	48639	0.0
Subtotal Granja	13140566	9.7
Resto	21627214	16.0
VBP Agrícola	34767780	25.8
Carne de ave	3628663	2.7
Huevos	3222601	2.4
Porcinos	2790621	2.1
Miel	104290	0.1
Subtotal Granja	9746175	7.2
Resto	90268596	67.0
VPB Pecuario	100014771	74.2
VBP Agropecuario	134782551	100.0

Fuente: IICA en base a datos del BCU



Cuadro Nro.33

Exportaciones del subsector granjero por rubros (En U\$S)

DESCRIPCION	1987	%	1988	%
	(En dólares)	(En porcen- taje)	(En dólares)	(En Porcen)
<b>PECUARIA</b>				
Porcina	10000	0.0	6500	0.0
Cunicultura	37300	0.1	45000	0.1
Carne de Ave	2379800	8.9	2765600	9.1
Huevos	340200	1.3	325300	1.1
Apicola	2906500	10.9	4407400	14.4
Subtotal	5673800	21.2	7549800	24.7
<b>AGRICOLA</b>				
Citricos	19937500	74.5	22013700	72.2
Uvas Frescas y Secas	1000	0.0	59900	0.2
Frutas Frescas	1088300	4.1	751700	2.5
Frutas Congeladas	25000	0.1	0	0.0
Leg. y Hort.Frescas	7400	0.0	62400	0.2
Leg. y Hort. Congeladas	28600	0.1	68400	0.2
Subtotal	21087800	78.8	22956100	75.3
<b>TOTAL GRANJA</b>	<b>26761600</b>	<b>100.0</b>	<b>30505900</b>	<b>100.0</b>

Fuente: IICA en base a datos del BCU



El monocultivo tradicional y prácticas como el laboreo excesivo, laboreo a favor de la pendiente o el laboreo de desagües naturales, influyen en la formación de zanjas y cárcavas y contribuyen a generar altas pérdidas de suelo por erosión.

De acuerdo con información existente, el 97% del territorio del país está afectado por algún grado de deterioro de los recursos naturales, ya sea erosión, degeneración del tapiz botánico, etc. (\*)

Por lo tanto los pequeños productores no solamente controlan predios con tamaño reducido, sino que además las tierras en las cuales ellos trabajan no son de buena calidad por los procesos erosivos que sufren.

Se desprende entonces que a causa de la racionalidad particular de la agricultura familiar, existe la posibilidad de destrucción del patrimonio ambiental por sobreutilización de los recursos naturales, con el objetivo de obtener un rendimiento e ingreso que le permita sobrevivir y reproducir al núcleo familiar (reproducción doméstica).

#### a.2 Recursos de capital

Como ya fue señalado, la información censal muestra que la producción en la pequeña empresa se realiza en un contexto de reducción de recursos y bienes, sobre todo de aquellos fácilmente convertibles en dinero, en lo que constituye una estrategia de supervivencia frente a la crisis (Ver cuadro Nro.34)

La profunda descapitalización de la agricultura familiar afecta los niveles de productividad comprometiendo seriamente su viabilidad futura.

#### a.3 Recursos humanos

El envejecimiento de la población que queda en el sector y la emigración de la población trabajadora son dos factores que afectan la calidad y cantidad de los recursos humanos disponibles para tareas agropecuarias.

---

(\*) FAO-PNUMA-UNESCO "La situación de la desertificación en Uruguay". Informe interno, Montevideo, 1983.



Cuadro Nro.34

Variación de bienes en la agricultura familiar  
(1970-1980)

	Productores Familiars	Productores Capitalistas
Tractores	- 5.6	+ 77.2
Cosechadoras	- 25.8	+ 16.1
Bovinos de carne	- 25.2	+ 51.3
Bovinos de leche	- 2.0	+ 57.1
Ovinos	- 41.2	+ 17.8
Cerdos	- 24.1	- 62.7
Aves	- 8.1	+ 339.9
Potreros	- 10.8	+ 85.9
Potreros con aguadas	+ 3.1	+ 78.8

Fuente: CIEDUR, datos no publicados, elaborados a partir de los Censos Agropecuarios. Citado por Diego Piñeiro en "la crisis en los mercados agrícolas y sus consecuencias económicas y sociales sobre un pequeño país agroexportador: El caso de Uruguay" CIESU/OT143/88

Conviene tener presente que la mano de obra constituye el recurso relativamente más abundante que posee el sector de la pequeña empresa; de ahí que su reducción en términos de cantidad y/o calidad afecta las posibilidades futuras del sector.

b. Nivel de Tecnología

Las microempresas rurales han desarrollado diferentes lógicas internas de funcionamiento que van desde aquellas en las cuales hay capacidad de retención de excedentes generados y por lo tanto capitalización, hasta las que trabajan para satisfacer el sistema de necesidades culturalmente establecido del núcleo familiar.

El nivel tecnológico presente en la pequeña empresa rural como consecuencia de las limitaciones existentes a nivel de la investigación agropecuaria y de la transferencia de tecnología, es considerado bajo. (\*)

(\*) Primer Seminario Nacional sobre la Pequeña producción agropecuaria en el Uruguay".-op.cit



Si bien el escaso tamaño y la edad de los productores son elementos que se utilizan para asociar a la pequeña empresa con una resistencia al cambio, ciertos trabajos realizados en el país por CIESU "aportan elementos de mucho interés en particular en relación al supuesto comportamiento tradicional" de la pequeña empresa. (\*)

Dichos trabajos demuestran que cuando existe seguridad en la comercialización, los productores adoptan tecnología y pueden alcanzar los mayores rendimientos posibles.

En este contexto resulta necesario lograr un paulatino cambio tecnológico adaptable a la racionalidad microempresarial, para lo cual el concepto de tecnología a manejar debe considerar no solamente a las innovaciones tecnológicas en su sentido habitual, sino también aquellas prácticas que, endógenas o no al sistema social de las microempresas, permitan una mejor combinación de los factores y tiendan a reducir el riesgo, principal enemigo del cambio tecnológico en el marco que se analiza.

#### c. Servicios de apoyo productivo y sociales al productor

##### c.1 Asistencia Técnica

El sector comprendido entre las empresas de menos de 50 hás recibe asistencia técnica en una proporción muy inferior al promedio nacional, que ya de por sí es escaso. (14% frente a 25%, según datos del Censo Agropecuario 1986).

Además hay que tener presente la "calidad" del servicio, ya que una parte importante de esa asistencia no tiene continuidad.

Para ese sector se debe señalar una participación relativamente mayor de las organizaciones del sector privado, principalmente aquellas vinculadas con el sistema cooperativo agrario o con las organizaciones no gubernamentales de promoción (CCU, IPRU, CLAEH, CIESU, etc).

---

(\*) Ibid.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## c.2 Comercialización

Llama la atención la poca importancia que los servicios de apoyo al productor brindan al tema de la comercialización.

Aspectos como posibles demandas, proyecciones de precios, volúmenes, rubros con posibilidades, no forman parte del asesoramiento que recibe la pequeña empresa.

Por otra parte el retiro del Estado en la comercialización y la importación de productos del agro competitivos con la producción nacional, afectan principalmente al sector de la pequeña empresa.

Diversos estudios ya señalados indican que existe una correlación entre seguridad en la colocación y el nivel tecnológico con que la pequeña empresa realiza la producción. (Ver punto (b) "nivel de tecnología")

Los intentos de exportación de frutas no cítricas y hortalizas han logrado en general, escasos resultados. Por otra parte, esfuerzos realizados a través de la instalación de plantas de deshidratado y conservas de hortalizas para la exportación tampoco han logrado sus objetivos.

El común denominador de dichas experiencias poco exitosas ha sido que no han respondido a una planificación concertada entre productores y sus organizaciones, industriales y el Estado.

Resulta en consecuencia de suma importancia identificar e instrumentar mecanismos adaptados a las necesidades del sector, a efectos de generar condiciones adecuadas para su permanencia en la tierra.

Estos mecanismos deberán mejorar las condiciones de comercialización reduciendo los riesgos que enfrenta la pequeña empresa cuando debe colocar sus cosechas y producciones animales. (\*)

---

(\*): Insumos y Proyectos Agropecuarias, "Estudio para definir una estrategia de Desarrollo en las Alrededores de la Ciudad de Durazno" Insumos y Proyectos Agropecuarios, Durazno, 1990.



Los contratos de compra de la producción es una de las alternativas que se presentan para todos los rubros, excepto en la lechería en donde ya funciona un mecanismo eficiente caracterizado por:

- un sistema de comercialización a nivel nacional a través del marco cooperativo agrario (CONAPROLE y las restantes entidades)
- un sistema de reajuste del precio de leche cada 4 meses fijado por el Estado.

### c.3 Crédito

Tradicionalmente la pequeña empresa agraria ha tenido restricciones para acceder a los canales regulares del crédito.

Las opciones vigentes en términos de plazos y montos exigen requisitos de garantía que marginan a la pequeña empresa del sistema formal de créditos.

La alternativa frente a esta situación es el acceso al crédito no formal que los deja expuestos a mecanismos de usura.

De ahí que resulta imprescindible establecer líneas de crédito en condiciones adecuadas tanto sea en lo referente a plazos, garantías y la forma de pago de los créditos.

Estas líneas de financiamiento deberán cumplir con los criterios de agilidad, amplitud, plazos adecuados y flexibilidad para asegurar que los pequeños productores cumplan con las obligaciones contraídas sin que esto implique comprometer su supervivencia en el medio productivo. (ver punto (a.2) Crédito)

### d. Organización de productores

El cuadro Nro. 34 ofrece información sobre el grado de organización actual existente para la pequeña empresa rural.



Cuadro Nro.34

Número de empresas por tipo de agremiación rural a la que pertenece el productor, según tamaño de la explotación, para los predios menores a 50 hectáreas

Estrato de Tamaño	El productor pertenece a			Total Sub-Productores	Total Productores
	Cooperativas	Sociedades de Fomento	Otras		
1-4	384	324	198	906	1.428
5-9	813	662	276	1.751	2.689
10-19	1.047	619	301	1.967	2.887
20-49	1.792	1.166	523	3.481	5.170
SUBTOTAL	4.036	2.771	1.298	8.105	12.174
50 y Más	9.830	5.725	3.496	19.051	45.180
Total	13.866	8.496	4.794	27.156	57.354

Fuente: IICA en base a datos del Censo Agropecuario 1986

El cuadro indica que para las empresas menores de 50 hás, si bien existe una presencia importante de organizaciones a las que están asociados, su participación en las mismas guarda una importancia relativa menor que en el resto de las empresas.

Por otra parte el cuadro no discrimina empresas que estén afiliadas a más de un tipo de organización, y se debe tener presente que afiliación no significa participación activa en la vida operativa de estas entidades.

#### e. Capacidad de gestión

La capacidad de gestión de las organizaciones conectadas con la microempresa, dada la crisis imperante, ha incidido para la no estructuración de propuestas que tiendan al reordenamiento del mercado interno y a la ejecución de proyectos de exportación.

A pesar de los esfuerzos efectuados, dichas organizaciones "han encontrado en su propia debilidad económica e indisponibilidad financiera el principal escollo para proveerse de un eficaz aparato de gestión en los aspectos gremiales, administrativo-contables, de prestación de



servicios de comercialización de la producción, etc. (\*)

f. Condiciones de vida imperantes en el medio rural

En lo que se refiere a las condiciones de vida imperantes en el medio rural, el punto (1.4. b) desarrollaba este aspecto concluyendo que los niveles existentes, tanto a nivel de productores como de trabajadores, presentaban insuficiencias importantes.

Esta carencias de comodidades en el área rural, acentuada en las últimas décadas en comparación con las regiones urbanas, ha constituido un factor que explica el traslado creciente de la población rural a las ciudades.

g. Acumulación y distribución de los excedentes

Esta es una restricción importante que afecta a buena parte del conjunto de las pequeñas empresas agropecuarias del Uruguay.

En el punto correspondiente al nivel de ingresos de la población rural era posible observar, mediante estudios efectuados en la década del sesenta y setenta, que aproximadamente un 70% de los establecimientos no acumulan excedentes y por lo tanto no reinvierten en sus predios (ver "Situación del Sector Agropecuario y Rural", en especial punto 1.1.c).

El Centro Interdisciplinario de Estudios, de Desarrollo - Uruguay (CIEDUR) analizó la estructura agraria vigente en los datos censales de 1980, diferenciando a los productores agropecuarios en categorías, según la importancia de la mano de obra familiar en la mano de obra ocupada en el predio.

De acuerdo con este enfoque se diferenciaban dos grandes sectores: la agricultura familiar y capitalista según la relación trabajo asalariado/ trabajo familiar fuese menor o mayor a uno.

---

(\*): CAF, Documento Base Comisión de Granja, 1987



Tomando en cuenta esta clasificación, los sectores que al interior de la agricultura familiar no están en condiciones de acumular, alcanzaban el 76% del total de predios.

A tales efectos se consideran aquellos establecimientos cuya relación trabajo asalariado/trabajo familiar fluctúa entre 0 y 0,49.

Si bien similar análisis no se ha efectuado sobre los datos del último Censo de 1986, es razonable suponer que la situación mantiene por lo menos su vigencia.

En consecuencia el marco descrito permite concluir que la viabilidad de amplios sectores de la microempresa agraria está seriamente cuestionada por la imposibilidad de acumular y reinvertir excedentes.

Sin embargo, la viabilidad es también función de la acción institucional dirigida a la pequeña empresa y de la eficacia con que estas actividades se realicen.

Si se conjugan la acción oficial y privada en una perspectiva de trabajo coordinado, que procure facilitar mecanismos para la retención de excedentes, se estarían generando condiciones favorables para revertir la situación.

En relación con lo anterior adquiere gran importancia la superación de la relativa individualidad de las unidades microempresariales, la cual facilita la distribución de excedentes hacia otros sectores a través de los mercados de productos, de insumos, de dinero y de trabajo.

Un estímulo a las formas cooperarias de producción aparecería entonces como un elemento clave.



## C. LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES

### 1. Las Intendencias como Gobiernos Departamentales.

#### 1.1.Marco Jurídico

La República Oriental del Uruguay tiene un sistema de gobierno unitario, cuyo Poder Ejecutivo es unipersonal. El Poder Legislativo es bicameral, con una Cámara de noventa y nueve Representantes y otra Cámara de treinta Senadores. El Vicepresidente de la República, ocupa la Presidencia del Senado y resulta así el senador número treinta y uno.

Políticamente el país está dividido en diecinueve departamentos, uno de los cuales es Montevideo, donde se asienta el Gobierno Nacional. (ver figura Nro.6)

A su vez, cada Departamento tiene su propio gobierno.

Los gobiernos departamentales se definen como persona jurídica pública, con competencia dentro de los límites del departamento. La Constitución de la República, vigente desde el año 1967, establece que el Poder Ejecutivo departamental sea electo directamente por la población del Departamento y sea de carácter unipersonal. La separación de poderes establece que el órgano deliberante sea la Junta Departamental, integrada por treinta y un miembros y también elegida por sufragio directo en el departamento. Este órgano tendrá funciones de contralor y legislativas.

En toda población fuera de la planta urbana de la capital del Departamento, podrá además haber una Junta Local honoraria de cinco miembros vecindados en la localidad, quienes serán designados por el Intendente con aprobación de la Junta Departamental.

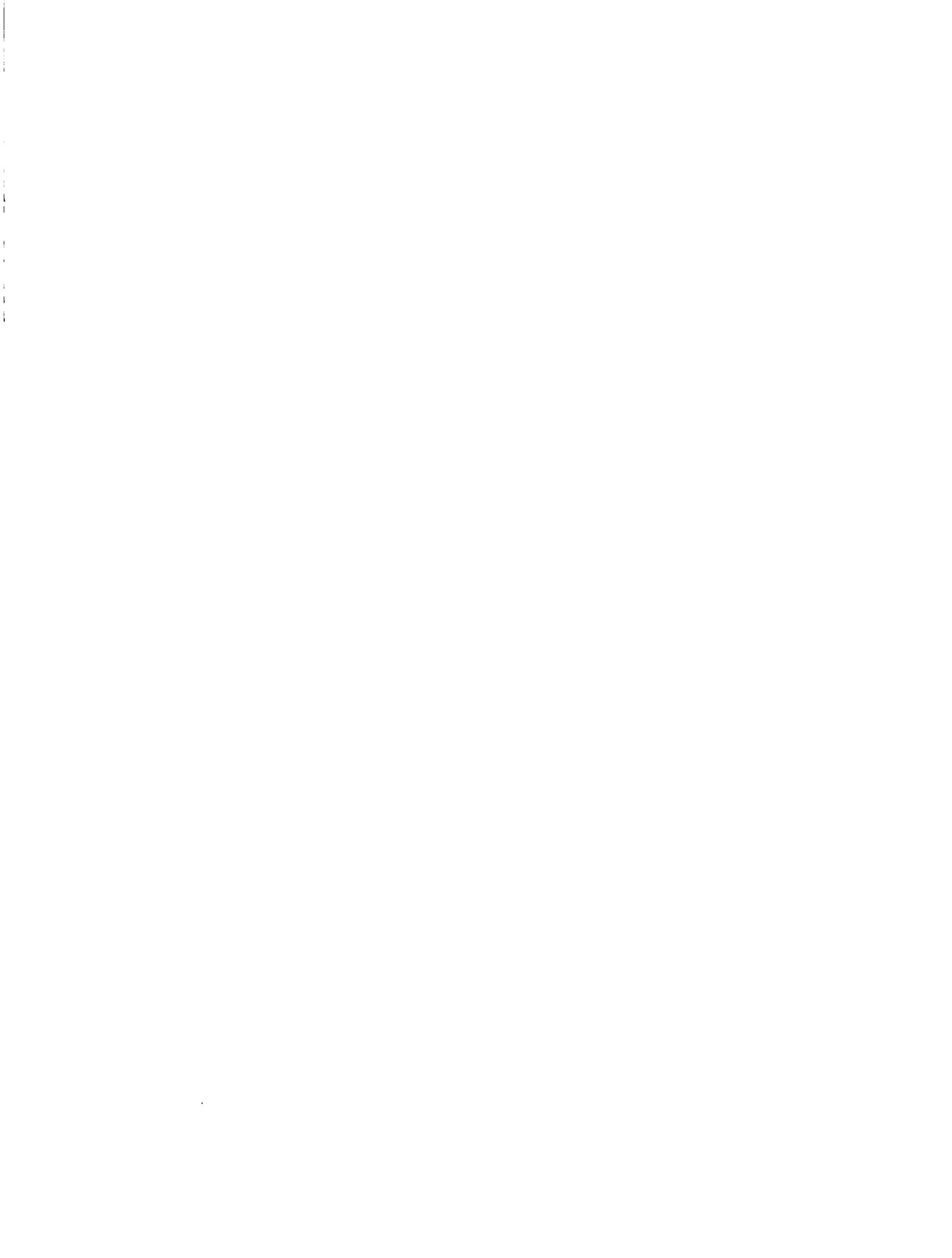
En las poblaciones que sin ser capital del Departamento cuentan más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional, el Poder Legislativo, por mayoría absoluta de cada Cámara, podrá ampliar las facultades de gestión de las Juntas locales, pasando a constituir en Juntas Locales Autónomas. Las competencias de las mismas serán determinadas en su ley de creación, al igual que su integración, ya que podrán ser elegidos directamente por la población. (ver cuadro Nro.35)



FIGURA NRO. 6

FIG1.- DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVO  
DEL PAIS





ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

JURISDICCION	ORGANO	INTEGRACION	FUNCION
DEPARTAMENTAL	JUNTA DEPARTAMENTAL	31 EDILES	LEGISLATIVA Y DE CONTRALOR
	INTENDENTE	1 INTENDENTE	EJECUTIVA, ADMINISTRATIVA Y DE REPRESENTACION
LOCAL	JUNTA LOCAL	5 EDILES LOCALES	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>. DEPENDIENTE (NO ELECTIVA)</li> <li>. DESCENTRALIZADA (NO ELECTIVA)</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>. AUTONOMA (POR Ley.Nac)</li> <li>. NO ELECTIVA</li> <li>. ELECTIVA</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>REPRESENTAR AL INTENDENTE EN LA LOCALIDAD</li> <li>COMPETENCIAS DETERMINADAS POR LEY DE CREACION</li> </ul>

FUENTE: Bervejillo, Federico, "Situación y Problemática de los Gobiernos Locales en Uruguay. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre "El Municipio como Agente Dinamizador del Desarrollo y la Descentralización en América Latina Quito, Ecuador, Noviembre de 1988.-"



La materia municipal se regula en la Ley N 9.515 conocida como Ley Orgánica Municipal. Dicha ley, que data del año 1935, trata todo lo relativo a la administración de los Municipios. Allí se especifica claramente los roles que le corresponden a los Intendentes en sus funciones ejecutivas, a la Junta Departamental y a las Juntas Locales. Estas últimas serán en cada localidad una representación del Intendente, a quién darán cuenta de lo que acontezca.

Las tareas del Intendente son sumamente amplias, y a título de ejemplo, se pasan a señalar algunas:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las ordenanzas y resoluciones de la Junta Departamental.
- Organizar y cuidar la vialidad, siendo de su cargo dictar reglas para el trazado, nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales.
- Prohibir la exhibición de objetos, figuras o libros obscenos y solicitar el concurso de la Policía para la clausura de las casas de juegos prohibidos por las leyes.
- Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería.
- Propender igualmente a la prosperidad del Departamento, estimulando la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro.
- La extracción de basuras domiciliarias y su traslación a puntos convenientes para su destrucción, transformación o incineración.
- Entender en todo lo concerniente a abasto, tabladas, plazas de frutas y mercados.
- Velar por la enseñanza primaria.
- Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento.
- Representar al Departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados.



- Ejercer la policía higiénica y sanitaria de la población.
- La propagación y difusión de las vacunas y coadyuvar en la ejecución de toda medida preventiva y profiláctica.
- Proveer lo relativo al alumbrado y arreglo de las vías, de las plazas y paseos.
- Reglamentar el tránsito y los servicios de transporte de pasajeros y de carga.
- Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos.
- La limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público.

De esta incompleta lista de funciones, es posible de acuerdo a su naturaleza distinguir aquellas que tradicionalmente se le asignan a los Municipios, como ser limpieza, alumbrado y reparación de calles, de aquellas que hacen a la vida toda del ciudadano y la comunidad. En este aspecto, se puede apreciar el enorme campo de acción que les otorga este amplio marco jurídico a las Intendencias Municipales, para llevar a cabo acciones tendientes al desarrollo departamental.

## 1.2 Evolución de su mandato jurídico (\*)

El origen de las actuales Intendencias Municipales data de la época Colonial, con los Cabildos, que eran los representantes políticos, económicos y administrativos de la jurisdicción de los centros poblados. Sus principales funciones eran: la estética urbana, el empedrado de las calles, el alumbrado público, la vialidad, la construcción de edificios, el abasto a la población, la regulación y contralor de determinadas actividades, etc.

En 1830, al nacer como país independiente, el Uruguay tenía nueve departamentos. La idea era la subordinación al poder central, por lo que el Jefe de los mismos era nombrado por el Poder Ejecutivo. No obstante ello, mediante sufragio directo se elegían paralelamente Juntas Económicas-Administrativas compuestas por vecinos. Las funciones de las Juntas eran las siguientes:

---

(\*)Se siguen lineamientos extractados de Moreira, Aelita, Hacia un nuevo papel de los Municipios. En Descentralización y desarrollo local, "Cuadernos del CLAEH Nro. 45-46, pp 52-56. 1988.-



- Promover la agricultura y prosperidad del Departamento en todas sus ramas.
- Velar por la educación primaria y los derechos individuales.
- Propender todas las mejoras que juzgaran necesarias o útiles para el Departamento, gobierno o legislatura.

Un aspecto relevante de estas Juntas era que no tenían ni autonomía política ni financiera, por lo que su capacidad de acción se reducía el terreno de las propuestas. Esta situación de dependencia se prolonga hasta 1890, en donde las Juntas adquieren una personalidad definida en materia jurídico-administrativa, en detrimento del Jefe Político nombrado por el poder central. Adquieren allí la capacidad de recaudar impuestos y la concesión de servicios públicos como el alumbrado, pavimento, cementerio, servicios de transporte, corrales de abasto, patente de mercados, permisos de edificación, etc.

En la sanción de la Ley de Juntas en 1903 se le otorga a éstas una amplia autonomía en las materias que le competían, emergiendo como órgano máximo de la administración municipal. Como corporación actuaba de órgano deliberante, pero su Presidente, el cual era elegido entre sus miembros, podía actuar como órgano ejecutivo. No obstante todo esto, el nivel de autonomía de las juntas se veía cercenado por el Poder Central.

Que el Presidente de las Juntas tuviera funciones ejecutivas no era coherente con la concepción de la separación de poderes del Estado, por lo que el Ejecutivo Nacional ideó la creación de un Departamento Ejecutivo del Gobierno Departamental, instaurando las figuras del Intendente y del Subintendente como funcionarios subordinados al ejecutivo. En última instancia, esto no hacía más que volver a recortar las autonomías ejecutivas departamentales.

En 1908 se aprueba la Ley de Intendencias, en donde el Poder Ejecutivo consagra el antecedente inmediato, al designar él a los Intendentes y demás órganos municipales. Esto significó un retroceso respecto a la Ley de 1903, y denunciaba claramente el propósito de centralización política y administrativa del poder central.

En 1917, previo plebiscito popular, se aprobó una nueva carta constitucional, en donde el Partido



Nacional levantó la bandera de la autonomía municipal. Como aspectos centrales de dicha propuesta figuraba:

- Menciones de Gobierno y administración local, no coincidiendo lo local con lo departamental.
- En el Gobierno local, se establecía la separación de poderes, una asamblea representativa con carácter legislativo y un Consejo de Administración de carácter ejecutivo. Se consagraba también la independencia del poder central, en lo político y en lo financiero, ya que se permite crear impuestos de carácter local. En 1919 se dicta la Ley Orgánica de los gobiernos locales.

Se ve entonces que la afirmación descentralizadora registró su punto culminante en la Constitución de 1917, ya que estableció el máximo nivel de autonomía municipal que conoce la historia constitucional uruguaya.

En el marco de un Estado que comenzaba a consolidar una unidad nacional, las entidades locales asumían un rol integrador de importancia, aún cuando no se vislumbraban cambios significativos en la orientación esencialmente centralista que continuaba imperando a todos los niveles.

Con el golpe de Estado de 1933, se produjo una reacción contra las autonomías departamentales y al influjo de las tendencias autoritarias prevalecientes, se procedió en la Constitución de 1934 a recortar nuevamente las potestades autonómicas, particularmente en materia tributaria y de administración financiera.

En esta Carta Magna, aunque se consagró nuevamente la separación de poderes mediante sufragio directo, la Junta Departamental como órgano legislativo y el Intendente como ejecutivo unipersonal, fue en el campo económico donde se cercenó la autonomía, al limitar la capacidad financiera en materia presupuestal, perdiendo competencia en materia impositiva, fijando el destino de los superavits y estableciendo órganos de contralor externos dependientes del poder central.

En 1935 se promulga la Ley Orgánica Municipal que enmarca dicho esquema constitucional, ley que con leves modificaciones está aún vigente.

Al aprobarse una nueva Constitución en 1952, se sustituye la figura del Intendente por un Concejo Departamental integrado por cinco miembros, manteniéndose a la Junta Departamental como órgano



legislativo.

Esta atomización del órgano ejecutivo, dio lugar a cierta dificultad en la toma de decisiones que, entre otras cosas, llevaron a que en 1966 se plebiscitara una nueva Carta Magna, aún hoy vigente. El órgano ejecutivo colegiado vuelve a ser personal, pero también se cercenan ciertos rasgos autonómicos.

### 1.3 Rol desempeñado por las Intendencias en el Desarrollo Departamental

Haciendo uso de las facultades que les otorga su marco jurídico y auscultando el sentir de las sociedades locales, son muchas las Intendencias que en los últimos años han llevado a cabo emprendimientos tendientes al desarrollo departamental.

Observando dichos emprendimientos, se les puede clasificar en: i) agropecuarios; ii) industriales; iii) pesquero-artesanales; iv) artesanales y v) turísticos

#### i) Agropecuarios

Surgidas en algún caso como consecuencia de desastres climáticos, desde hace más de dos décadas las Intendencias Municipales han ido conformando oficinas de Promoción Agraria. Si bien su gestión cubre toda la actividad agropecuaria del Departamento, su rol fundamental está destinado a resolver la problemática de los microempresarios rurales localizados en su mayoría en las periferias ciudadanas. Al día de hoy, 17 Intendencias Municipales realizan algún tipo de actividades en este campo.

Es de destacar, que el grueso de éstas oficinas se crearon durante la segunda mitad de la década del ochenta, de ahí que exista diferente grado de experiencia y de capacidad técnica, operativa y de recursos entre unas y otras para desarrollar actividades, las cuales serán descritas más adelante.-

#### ii) Industriales

Además de la preocupación que ha despertado en los Gobiernos Departamentales el desarrollo del sector primario, ha sido vista también con interés la etapa subsiguiente, que es la industrial. Con el objetivo de procesar la materia prima que se produce en el Departamento, que sirva de estímulo



al mismo , y también para crear fuentes de ocupación de mano de obra, las Intendencias han recreado varias formas de apoyo a estas actividades.

A título de ejemplo, existen desde etapas preindustriales llevadas a cabo por la propia Intendencia y como apoyo a la producción, como fábricas de raciones y envasado, hasta la administración por la Intendencia de una fábrica de aceite que actúa como dinamizadora del desarrollo de la región.

Los ejemplos son variados, pero hoy se traducen en que las Intendencias, mediante exoneraciones fiscales a las industrias a instalarse o apoyaturas técnicas y políticas para llevar a cabo proyectos, hasta la creación de un área municipal industrial con todos los servicios necesarios para el funcionamiento, muestran esa voluntad manifiesta de desarrollar este campo.

### iii) Pesquero-artesanales

La gran mayoría de los departamentos del país tienen sus costas bañadas por ríos, lagunas u océano. De ahí que en ellas sean frecuentes las actividades de pesca artesanal. Muchas Intendencias han emprendido acciones de apoyo a los grupos que se dedican a estas actividades.

Lo más frecuente ha sido su nucleamiento en cooperativas de pesca, para obtener posteriormente apoyo en lo que tiene que ver con artes de pesca, embarcaciones, vehículos, cámaras de frío, etc.

### iv) Artesanales

Dentro de las actividades informales, la artesanía cuenta con claras ventajas para su desarrollo. Es generadora de ocupación en el sector real de la economía, y también de riqueza al transformar en muchos casos materias primas de escaso valor en artículos con importante valor agregado. Aprovecha a su vez materias primas locales, las cuales generan nuevas actividades para su producción u obtención. Las artesanías más frecuentes son en cuero, lana, barro, guampa, madera, piedras semi-preciosas, mimbre, espigas de pescado, etc.

El apoyo por parte de las Intendencias a estas actividades ha sido de diferentes tipos. En



algunos casos han apoyado las actividades de capacitación artesanal, brindando cursos en locales obtenidos en convenio con enseñanza primaria, y donde ellas se han hecho cargo de financiar los docentes. Otros apoyos han consistido en el suministro de locales para que se instalen los grupos artesanales, ya sea en la etapa de elaboración o en puestos de venta en lugares o fechas estratégicas. También les han obtenido donaciones para la obtención de máquinas y/o herramientas de altos costos, así como facilitado el transporte a otras regiones del departamento o del país.

Superando lo que tradicionalmente se conocen como actividades artesanales, se destaca también una actividad reciente por parte de alguna Intendencia, de apoyo a las microempresas urbanas (aquellas que alcanzan como máximo diez operarios y/o un capital total no superior a U\$S 20.000; por ejemplo carpinterías, tornerías, panaderías, talabarterías, etc).

El apoyo brindado es en este caso la financiación de los cursos de capacitación para microempresarios, imprescindible para tener posibilidades de acceder a créditos para su iniciación o desarrollo. Se piensa que en este campo también las Intendencias están llamadas a ejecutar grandes realizaciones.

#### v) Turísticos

El turismo ha despertado creciente interés en los Gobiernos departamentales. El apoyo que éstos le han prestado a esta actividad, se puede caracterizar de tres formas: a) construcción de infraestructura: b) promoción: c) apoyo a operadores privados.

a) La construcción de la infraestructura mínima adecuada en viviendas y demás servicios, ha sido una actividad realizada por muchas Intendencias que ha permitido desarrollar puntos turísticos en varios lugares de natural belleza, o en sitios históricos de otro atractivo particular.

b) La promoción por parte de las Intendencias de lugares de atracción turística es una actividad frecuente. Esta se realiza a nivel nacional, como forma de desarrollar el turismo interno y también en los países



límites.

c) El apoyo a los operadores privados se realiza de varias formas: mediante exenciones fiscales para sus inversiones, apoyos técnicos y/o políticas para el desarrollo de sus proyectos, o en acciones mixtas de promoción

## 2. Las Intendencias y la Problemática Rural

### 2.1 Demandas que las Intendencias Municipales perciben del medio rural

Los Gobiernos Municipales son ámbitos muy sensibles a las demandas de la población. Su profunda articulación con el medio, les brinda una mayor proximidad a la problemática real que los circunda.

La figura del Intendente aparece como más personalizada, lo cual facilita su inserción en la problemática a resolver. De su accionar se perciben los resultados de una problemática más compleja y profunda, de origen rural, que también a la larga se traduce en problemas urbanos. En última instancia se identifica el problema básico como la carencia de acciones relevantes de desarrollo agropecuario y rural para el sector microempresarial, que van provocando su marginación, lo que trae consecuencias graves para la sociedad en su conjunto. Los microempresarios, al no tener una actividad productiva que les sea rentable y estando en sus hogares las necesidades básicas insatisfechas, optan por emigrar a los núcleos urbanos. El traslado a los centros urbanos de esta población genera nuevos problemas. Se afincan en los cinturones ciudadanos, con condiciones de vida deficitarias, carencia de agua potable, de redes de saneamiento, presencia de basurales, altos índices de morbilidad y mortalidad infantil, etc.

Es más eficaz, social y económicamente, crear las condiciones para que las microempresas generen riqueza en forma rentable, que les permita autosostener el mejoramiento de sus condiciones de vida y pasar además a integrarse a los programas nacionales de desarrollo del sector, y aportar así a la generación de riqueza nacional, que atender este nuevo tipo de demandas fruto de la migración a los núcleos urbanos de la población rural.



## **2.2 Marco Institucional Desarrollado por las Intendencias Municipales para Atender la Problemática Rural**

Ante la compleja problemática que proviene del medio rural, diecisiete Intendencias le han dado respuesta montando oficinas de Promoción Agraria. Pragmáticamente han optado por dos caminos para su resolución. En diez casos, la Promoción Agraria constituye una Dirección o una División, dentro del organigrama municipal. Las Direcciones Generales de Departamento tienen funciones equivalentes a las realizadas a nivel nacional por las Secretarías de Estado. Dependen de un Director General y a su interior cuentan con Directores de División. En los casos en que Promoción Agraria es una Dirección, las Divisiones son las reponsables por ejemplo del vivero, agroindustria, plan granjero, mercados y ferias, etc. Cuando promoción agraria es una División, la Dirección que generalmente las comprende es la Dirección de Servicios. En éstos casos también cuentan en su estructura con varias reparticiones.

En los siete casos restantes, Promoción Agraria constituye unidades asesoras del Intendente. La diversidad y complejidad de cometidos de estas unidades conduce en algunos casos a que a su interior cuenten con numerosos técnicos, e incluso lleguen a manejar recursos variados, (vivero, campo de pastoreo, etc), lo que no condice con su carácter de asesoría.

Estós diferentes modelos para enfrentar la problemática han estado más en función de las particulares demandas que les toca enfrentar a cada comuna, que a la generalización de un modelo definido. Si bien es conveniente que todas estas unidades estén dentro del presupuesto Municipal y que su relación y dependencia con el Intendente sea fluida, es deseable que el marco institucional que cada Intendencia adopte para dichas unidades esté más de acuerdo con las especificidades regionales y, por lo tanto, sea resultado de la experiencia local.

## **2.3. Principales Actividades Desarrolladas por las Unidades de Promoción Agraria de la Intendencias Municipales**

Las Unidades de Promoción Agraria de la Intendencias han desempeñado una amplia gama de tareas que su



pueden sintetizar en cinco grandes funciones: i) prestación de servicios, ii) asistencia técnica, iii) coordinación, iv) promoción de organizaciones de productores, v) proyectos de desarrollo.

**i) Prestación de servicios**

Los más comunes son los servicios de laboreo de suelos, sistematización de chacras y conservación de suelos, alumbramientos de agua, construcción de represas, tajamares y sistemas de riego.

**ii) Asistencia técnica**

Esta se realiza sobre todo en aquellas áreas relevantes para la zona donde no existía ese servicio desde el nivel central. La atención individual en predios y el seguimiento de las recomendaciones técnicas es frecuente dentro de estas tareas. Dentro de esta función se deben señalar también las de capacitación, que se realizan mediante cursos, jornadas, días de campo, etc.

**iii) Coordinación**

Las actividades de coordinación se realizan entre los recursos técnicos instalados, ya sea de la administración central como del sector privado, para enfrentar juntos la problemática departamental.

**iv) Promoción de organizaciones de productores**

Estas funciones incluyen las actividades que van desde su formación, hasta el apoyo a su gestión, lo que también incluye su capacitación para funcionar y prestar servicios.

**v) Proyectos de desarrollo**

Se incluye la identificación de proyectos, su formulación, así como su ejecución o apoyo a aquellos productores que los llevan a cabo. Comprende también la gestión de recursos para su financiamiento, así como las tareas de seguimiento y evaluación de los mismos. Por la relevancia de esta tarea es precisamente la que se pretende desarrollar, ya que al día de hoy todas las acciones que se incluyen dentro de la misma son cumplidas en forma insuficiente y por demás desigual entre las diferentes



Intendencias.

En el cuadro Nro 36 se observa la cuantificación de los principales actividades desarrolladas por las unidades de Promoción Agraria de las Intendencias.

Cuadro Nro. 36

Frecuencia de actividades desarrolladas por las unidades de promoción agraria de las Intendencias Municipales

<u>Actividad</u>	<u>Nro.de casos</u>
Asistencia Técnica	12
Prestación de servicios	11
Proyectos de desarrollo	10
Promoción de organizaciones de productores	9
Crédito de insumos y/o inversiones	7
Comercialización de productos	4

Fuente: Encuesta realizada por la Mesa Coordinadora de las unidades de Promoción Agraria de las Intendencias Municipales - julio 1990.

Las actividades antedichas son desarrolladas en los subsectores que se expone a continuación:

- i) De las diecisiete Intendencias que desarrollan actividades de promoción agraria, once atienden los subsectores apícolas, lecheros y huertas familiares.
- ii) Nueve Intendencias promueven la horticultura y cultivos de chacras.
- iii) La silvicultura es promovida en ocho casos.
- iv) La agroindustria y los viveros frutales son promovida en cinco casos.
- v) Cuatro Intendencias atienden el rubro ovino.
- vi) La citricultura, suinotécnica, cunicultura y viticultura son promovidas en tres casos.
- vii) Dos Intendencias asisten los rubros frutícolas, bovinos de carne e industrias extractivas del subsuelo.



viii) Del total de Intendencias, solamente en un caso se promueve la crianza de nutrias, el manejo de suelos y agua, la piscicultura y las microempresas urbanas.

(Fuente: Encuesta realizada por la Mesa Representativo de las Unidades de Promoción Agraria de las Intendencias Municipales -julio 1990.)

Se observa gran amplitud en los subsectores promovidos, no obstante lo cual existe una mayor concentración en la lechería, rubros granjeros y forestales. Por ser estos rubros marginales en la mayoría de los departamentos, en cuanto al gran volumen de producción nacional, no son atendidos desde el nivel central, lo que obliga a las Intendencias a dar respuesta a dichas demandas. También, al trabajar éstas preferentemente con microempresas, surge la orientación de los subsectores atendidos.

## 2.4. Recursos de las Intendencias dedicados a la problemática rural

### a. Humanos

Cuentan las unidades de Promoción Agraria de las Intendencias con un total de 310 personas, entre técnicos de diferentes especialidad y nivel, administrativos, choferes, tractoristas, etc. En el Cuadro Nro 37 se observa los técnicos con que cuentan las Intendencias y que destinan a las tareas de promoción agraria.

Del Cuadro Nro.37 se desprende que si bien el conjunto de Intendencias, cuenta con un número importante de técnicos, la distribución de los mismos no es uniforme, ya que algunas instituciones carecen de profesionales universitarios atendiendo el sector.

Otro hecho significativo es que seis Intendencias carecen de funcionarios administrativos que apoyen la labor de los técnicos. Esto estaría demostrando las carencias con que en muchos casos se desenvuelven estas reparticiones municipales.



Cuadro Nro.37

Técnicos Dedicados a Tareas de Promoción Agraria en las Intendencias Municipales

	<u>Nro.</u>	<u>Nro. de Intendencias con el</u> <u>recursos</u>
Ingenieros Agrónomos	30	14
Veterinarios	9	6
Técnicos Agropecuarios	19	8
Asistencia Social	1	1

Otros

-Asesor en Comercialización	2	2
-Ingeniero Industrial	2	2
-Contador	1	1
-Abogado	1	1

Fuente: Encuesta antes mencionada.julio 1990

Por otro lado, once Intendencias reconocen la capacitación técnica como uno de los mayores factores limitantes de su accionar, y adicionalmente diez señalan como mayor limitación el no contar con los recursos humanos suficientes. (Fuente: Encuesta antes mencionada)

**b.Físicos**

Los recursos físicos con que cuentan las unidades de Promoción Agraria de las Intendencias Municipales, son muy heterogéneos entre unas y otras, y en general escasos. En el Cuadro Nro.38 se observa la disponibilidad en exclusividad para dichas unidades de vehículos y maquinaria agrícola



**Cuadro Nro 38**  
**Disponibilidad en exclusividad de vehículos y maquinaria agrícola para las unidades de Promoción Agraria**

<u>Vehículos</u>	<u>Nro.</u>	<u>unidades de P.A. que lo poseen</u>
Auto	2	1
Camión/Camioneta	5	3
Ciclomotor	4	2
<u>Maquinaria y Equipos</u>		
Tractor	15	7
Arado	14	7
Disquera	9	5
Trailla	5	2
Cinceles	4	2

Fuente: encuesta antes citada

Además, existen Intendencias cuyos técnicos de Promoción Agraria cuentan como apoyos con motoniveladoras, bull-dozer, zorras, rotativas, sembradoras, asperjadoras, rastras de dientes, bombas de mochila, etc.

Los viveros son recursos corrientes de la actividad municipal y todas las Intendencias los tienen. En diez casos, dichos viveros son dirigidos por las unidades de Promoción Agraria, lo que les permite a éstas desarrollar actividades de promoción forestal.

Además, algunas cuentan con campo municipal, agroindustria, fábricas de ración, fábrica de envasados, huertas municipales, criadero de cerdos, criaderos de aves y conejos, etc.

De este inventario de recursos físicos, surge claramente la insuficiencia de los mismos para llevar a cabo las tareas de Promoción Agraria.

Todas las Intendencias reconocen que el mayor factor limitante para llevar a cabo las tareas de Promoción Agraria es la carencia de recursos materiales. Dicha coincidencia indica que esta limitante supera otras que también se señalaban como importantes y a las que se hizo referencia páginas atrás.



### c. Financieros

Hasta el presente, solamente cinco Intendencias tienen incluidas las actividades de Promoción Agraria dentro del presupuesto municipal. Es de destacar que en el futuro presupuesto quinquenal, a excepción de una Intendencia, todas las demás, (inclusive aquellas dos Intendencias que hasta hoy no realizaban tareas en ese campo) han incluido partidas que incluyen el funcionamiento de este tipo de actividades.

Las dos Intendencias que destinan mayores montos presupuestales a estas tareas, ven igualmente restricciones a su funcionamiento, por lo que en los demás casos, que están muy por debajo de ellas, existirán severas limitaciones para su funcionamiento.

Es de destacar la existencia de apoyos financieros externos.

El caso más relevante es la experiencia de la Intendencia Municipal de Tacuarembó, la cual firmó un convenio de financiamiento por hasta el equivalente en moneda nacional de U\$S 500.000 con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), con el objeto de adquirir maquinaria agrícola de uso común y para la constitución de un fondo de préstamos para pequeños productores. Dicho convenio fue operativo en el segundo semestre de 1986 y tuvo una duración de tres años. En forma previa el primer desembolso, se realizó una cooperación técnica no reembolsable por el equivalente a U\$S 68.000, que fue usada para la adquisición de equipos para el mejor desenvolvimiento de la unidad de Promoción Agraria.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), también ha apoyado y financiado actividades de las Intendencias. Colaboró con la Intendencia Municipal de Tacuarembó en la elaboración de un Plan de Desarrollo para el Area de los Alrededores de la ciudad de Tacuarembó para pequeños y medianos productores. Posteriormente colaboró en la formulación del Proyecto a ser financiado por el B.I.D. al que ya se hizo referencia, así como en evaluaciones sobre la marcha que se le han hecho a éste.

Durante 1988 realizó un trabajo piloto de apoyo a las Intendencias de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Río Negro y San José, conjuntamente con la Dirección de Extensión del Ministerio de Ganadería



Agricultura y Pesca, cuyo objetivo fue el de mejorar la capacidad de dichas instituciones en la identificación de proyectos y en la preinversión para el desarrollo rural.

Hoy existen cinco Intendencias que reciben financiamiento externo para llevar a cabo actividades puntuales. A modo de ejemplo, en algún caso reciben ayuda para el funcionamiento de un proyecto concreto, o del Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP), para desarrollar actividades de preinversión de algunos proyectos en particular.

#### d. Capacidad de respuesta

Frente a muchos casos de carencia de recursos humanos y en general frente a una carencia de recursos materiales, la respuesta generada por las Intendencias frente a la problemática que se les presenta se puede caracterizar de exitosa, pero claramente insuficiente.

El éxito se deriva fundamentalmente de su natural ámbito de funcionamiento, que es la problemática local, donde las Intendencias alcanzan una profunda inserción.

Al mismo tiempo, la capacidad de respuesta ha sido insuficiente frente a una realidad que las desborda. La dimensión de esta realidad, y la carencia de recursos, ha impedido tener como respuesta frente a las diferentes situaciones acciones de mayor envergadura que anulen por completo las demandas insatisfechas.

#### e. Capacidad de gestión

La capacidad de gestión de las unidades de Promoción Agraria municipales, es resultado de los puntos desarrollados anteriormente.

Su natural inserción en el medio les facilita abordar correctamente toda la problemática. Tal como se veía en el punto anterior, es una ventaja que se debe potencializar.

No obstante ello, como se vio en los ítems precedentes, las limitaciones humanas y materiales pueden hacer fracasar las acciones a desarrollar. La gran limitante financiera atenta contra la contratación de recursos humanos experimentados, o con el mantenimiento de los mismos en los cargos, lo que eleva la rotatividad de los técnicos. Tampoco se



dan las condiciones para crear instancias de capacitación y mejoramiento del nivel técnico de los profesionales que actúan. Por último, la carencia de recursos materiales estratégicos, como ser los vehículos, limita seriamente la capacidad de gestión de estas unidades.

Sin embargo, si se observa la tendencia reciente, al comparar la información obtenida de la Encuesta realizada en julio de 1990 ya antes referida con la información proveniente del VI Encuentro de Promoción Agraria Municipal realizado en la ciudad de Trinidad, Departamento de Flores los días 10,11 y 12 de agosto de 1989, se desprende que tres Intendencias se han sumado a las tareas de promoción agraria, y el conjunto de las Intendencias ha incorporado seis profesionales Ingenieros Agrónomos más. También se han sumado cuatro vehículos y ocho tractores con sus correspondientes equipos.

Esta tendencia positiva no oculta las serias limitantes de recursos, lo que conduce a que las Intendencias sólo respondan con meros paliativos a la problemática presentada, y difícilmente se pueda abordar el campo de desarrollo

### 3 Análisis interpretativo del Rol Asumido por las Intendencias en el área rural y su capacidad institucional para atenderlo

Para dicho análisis se puede distinguir tres tipos de actividades que serán denominados : (a) actividades asistenciales; (b) actividades que llenan vacíos, y (c) actividades impulsoras de desarrollo

a. Actividades asistenciales. El análisis de lo local trae aspectos que le son específicos y que no son el simple efecto de la reproducción, a todas las escalas, de derivaciones globales. Sin desconocer la importancia de las conquistas globales en una sociedad determinada, es necesario no olvidar que esas conquistas no contemplan un sin número de necesidades cuya expresión es solamente local(\*).

---

(\*) Arocena José, "Discutiendo la dimensión local: las coordenadas del debate". En "Descentralización y desarrollo local." Cuadernos del CLAEH 45-46 pág 9 - 1988



Ello lleva al ciudadano a actuar y formular propuestas en las instituciones locales. Propuestas que requieren una respuesta inmediata, por ser fundamentales para la vida de los productores. Eso lleva a que las Intendencias cumplan actividades asistencialistas. Dentro de éstas, se tiene el mejoramiento de la caminería rural, - actividad tradicional de los Municipios-, la construcción de aguadas o drenajes, y un servicio que hoy se está expandiendo en los municipios y que es el laboreo de suelos.

- b. Actividades que llenan vacíos.** Cuando se analizaron los subsectores promovidos por las Intendencias, se vio un sesgo hacia aquellos de escasa relevancia a nivel nacional pero sumamente importantes en lo local. Esto condice con lo que se explicó líneas arriba referido a los aspectos locales. La mayoría de los casos, son subsectores que no son atendidos desde el nivel central, como los cinturones hortifrutícolas que normalmente existen en las periferias de las ciudades y a los que se les debe prestar asistencia técnica.

También es una actividad frecuente la capacitación a productores en dichos aspectos.

Dentro de este tipo de categoría, también se ubican las actividades de coordinación interinstitucional y con agentes del medio, así como la promoción de las organizaciones de productores y el apoyo a su gestión, tareas vitales y cuyo liderazgo es asumido naturalmente por las Intendencias. Este hecho, surgido de la mayor interacción local, permite una progresiva participación de los sectores excluidos o marginales a las instituciones representativas, y un mayor control y participación popular. Se sostiene que esto es condición de desarrollo al permitir procesos de constitución de actores locales, liberando la capacidad de iniciativa y dinamizando el tejido social local. (\*)

- c. Actividades impulsoras de desarrollo,** dentro de éstas se consideran las tareas de identificación, formulación y ejecución de proyectos, así como la captación de recursos para los mismos, pues si se tomara la denominación en sentido amplio, muchas más actividades caerían dentro de este ítem.

---

(\*) Arocena, Joé. "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria" En: "¿Descentralización para qué?" Cuadernos del CLAEH Nro 57, pág 49.1989.



La importancia de las actividades de este grupo se ven sustentadas en la afirmación que se hace, referida a que la dimensión o escenario local constituye una escala de planificación particularmente adecuada, pues las propuestas tienen un mayor horizonte de factibilidad sociopolítico, económico y estrictamente técnico. (\*)

De este análisis es posible inferir el por qué éstos tres tipos de actividades se realizan con mayor o menor énfasis por parte de las Intendencias. Básicamente, las respuestas se dan en relación a las demandas que se perciben, pero dichas respuestas están condicionadas a los recursos con que se cuenta. A más bajo nivel técnico, es dable esperar mayor énfasis en actividades de tipo asistencialista. De ahí que la capacitación de los recursos humanos municipales aparezca como una necesidad para elevar el nivel de respuesta. Los recursos materiales actúan también de limitante al restringir por ejemplo los desplazamientos e impedir lograr una atención más personalizada, sobre todo en los predios más distantes de la capital, o el poder procesar información y llevar registros más adecuados de las realidades y necesidades regionales. Ambas carencias limitan también una más profunda inserción en la problemática local. Esto es fundamental para lograr una correcta articulación con el medio y poder interpretar globalmente las necesidades de la región, como sucede en aquellos Departamentos en que a instancias de los funcionarios municipales se han conformado Mesas Representativas de los productores y de sus instituciones. En estos casos es dable esperar el logro de una mejor interpretación de la problemática departamental y una coordinación de esfuerzos, que conducirán al logro de mejores condiciones encarar actividades impulsoras de desarrollo. (Ver Cuadro Nro 39)

---

(\*) Galilea, Sergio, "La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas". En : "Descentralización y desarrollo local". Cuadernos del CLAEH 45-46 pág 123.- 1988.-



MATRIZ CONCEPTUAL DE LAS ACTIVIDADES QUE REALIZAN LAS INTENDENCIAS EN EL AREA AGROPECUARIA

Sistematización de las Actividades	ASISTENCIALISTAS	LLENAN VACIOS	IMPULSORAS DE DESARROLLO
Categoría de Análisis			
Descripción	Provisión de servicios (ej. laboreo suelos, etc)	Asistencia técnica puntual Coord. insitucional Promoción de organizaciones de productores y el apoyo a su gestión	Formulación, ejecución y eval de proyectos (1) (2) (3)
Necesidad de la existencia de un Depto. de Promoción Agraria	No imprescindible	Necesario	Imprescindible
Funciones implícitas	Responder	Detectar	Ejecutar
Importancia relativa de las reivindicaciones de la población rural	Máxima	Intermedia	Mínima
Nivel jerárquico departamental involucrado	Máximo	Intermedio	Delegada

FUENTE: Elaboración propia

Nota : (1): Proyecto por rubro de producción  
 (2): Proyecto por sistema de producción  
 (3): Proyecto de desarrollo rural integrado



**D. PRINCIPALES LIMITANTES Y POTENCIALIDADES PARA LA REALIZACION DE ACCIONES DE DESARROLLO RURAL A NIVEL DEPARTAMENTAL.**

**1. Relaciones Político-Administrativas**

**a. Organización del sector público nacional**

Consecuencia de la estructura urbana rural que como se vio conformó el país, fue la preeminencia histórica de desequilibrios estructurales, con altísima concentración de recursos y resortes de poder en la Capital. Así se ha estructurado la organización del sector público nacional. Este modelo denota la existencia de una fuerte concentración a nivel nacional de la gestión del sistema pública de salud, de educación y de crédito y de las políticas de promoción al desarrollo industrial, agropecuario y turístico. Los gobiernos departamentales conviven con oficinas y delegaciones locales del gobierno nacional sin que existan mecanismos eficaces de coordinación o concertación.

Muchos servicios urbanos, como el abastecimiento de energía eléctrica, de agua y el saneamiento están bajo la órbita de organismos nacionales con escasa descentralización política territorial.

Esto obliga, en muchos casos, frente a urgencias locales, a que los Gobiernos Departamentales ocupen espacios que los organismos centrales no llevan, realizando obras a las que estarían obligados a realizar dichos organismos.

**b. Particularidades de los gobiernos departamentales**

Al describirse el marco jurídico de los Gobiernos Departamentales se pudo apreciar la amplitud del mismo para llevar a cabo tareas de diferente índole. Esto supondría una superposición de funciones y tareas con los organismos centrales, que también están organizados, como se observó en el ítem anterior, para brindar servicios en todo el país. De actuarse de acuerdo a los marcos jurídicos, se entorpecería el funcionamiento y se duplicarían los costos de tales servicios.

Tal superposición jurisdiccional en los hechos se ha resuelto por la vía del financiamiento, ya que son los organismos centrales los que reciben recursos para tales tareas.



Los Gobiernos Departamentales, dentro de su autonomía constitucional, cuentan con las siguientes fuentes de recursos administrados por ellos (Art. 97 de la Constitución de la República)

- i) impuesto a los remates o enajenación de semovientes (Ley Nro. 12.700).
- ii) impuesto sobre la propiedad inmueble urbana y sub-urbana, excepto los adicionales nacionales.
- iii) impuestos sobre propiedad inmueble rural, aunque estos serán fijados por el Poder Legislativo, pero la recaudación y el total de su producido corresponderán a los Gobiernos Departamentales.
- iv) impuesto a los terrenos baldíos y a la edificación inapropiada en zonas urbanas y sub-urbanas.
- v) contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
- vi) impuestos a los vehículos.
- vii) impuestos a los espectáculos públicos
- viii) impuestos a la propaganda y avisos de todas clases, excepto la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo.
- ix) los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas.
- x) tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por los Gobiernos Departamentales.
- xi) las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.
- xii) los beneficios de la explotación de juegos de azar que les hubiere autorizado la ley.
- xiii) el producto de multas que el Gobierno Departamental hubiere establecido.



- xiv) las rentas de los bienes propiedad de los Gobiernos Departamentales.
- xv) el producido de la venta de los bienes propiedad de los Gobiernos Departamentales.
- xvi) las donaciones, herencias y legajos que se le hicieren y aceptase.
- xvii) la cuota parte del porcentaje que sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal con destino a obras públicas departamentales.
- xviii) los que la ley fije como extensión de la esfera de aplicación de los gravámenes departamentales, siempre que no se incurra en superposición impositiva.

Frente a esta larga lista de recursos que alimentan las arcas municipales, conviene hacer las siguientes observaciones:

- La mayoría de los mismos son irrelevantes con respecto al monto recaudado, a excepción de los señalados con las letras, i, ii, iii, vi, xvii y x.
- En el caso iii, éstos serán fijados por el Poder Legislativo, por lo que la autonomía para fijar los Gobiernos locales sus propios ingresos se ve muy disminuida. Y más en este caso de las contribuciones rurales por ser un ingreso relevante, ya que los Departamentos, a excepción de Montevideo, atienden cada uno un área promedio de 10.000 km<sup>2</sup>.
- Otra fuente de recursos importantes es la señalada como xvii. Como se desprende del texto, éste es un porcentaje sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional. Tanto la Ley Presupuestal como el porcentaje a fijar, son decididos fuera de la órbita Municipal.

Respecto a la potestad de los gobiernos departamentales para crear o modificar impuestos, la Constitución establece que el Poder Ejecutivo podrá apelar con efecto suspensivo ante la Cámara de



Representates los decretos del Gobierno Departamental en tal sentido. Asimismo, se establece que los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental ni concertar préstamos con organismos internacionales sin contar con la anuencia del Poder Legislativo, previo informe del Tribunal de Cuentas.

El presupuesto del Gobierno Departamental rige por todo el período de Gobierno (5 años) y es elaborado siguiendo el sistema de "presupuesto por programa". Es proyectado por el Intendente y aprobado por la Junta Departamental, pero para su sanción se requiere la aprobación del Tribunal de Cuentas que controla la legalidad del mismo.

Estas limitaciones a la autonomía financiera se traducen en que las finanzas locales son insuficientes para cubrir en forma adecuada las funciones tradicionales de los municipios, y la insuficiencia se agrava frente a las nuevas demandas y funciones que las Intendencias están llamadas a atender y realizar.

Para tener idea de la magnitud de dicha insuficiencia de recursos, y en base a información obtenida en el año 1986, en el Cuadro Nro. 40, "Porcentaje de Egresos Totales del Sector Público según Subsectores que lo Integran", se observa que el peso de los egresos de todos los Gobiernos Departamentales en el conjunto de los egresos del sector público es de 4.1%, frente a un 21.6% del Gobierno Central.

#### Cuadro Nro.40

##### Porcentaje de egresos totales del sector público según subsectores que lo integran

	%
I.- Gobierno Central	21.60
II.- Intendencias Municipales	4.10
III.- Organismos de Seguridad Social	14.70
IV.- Empresas del Estado	21.30
V.- Instituciones financieras oficiales	38.30
 Total Sector Público	 100.00

Fuente: OPP. Año 1986 .

La necesidad de recurrir a subsidios del Gobierno Central, y el condicionamiento que éste puede ejercer al regular el acceso de las Intendencias a



préstamos externos, aumenta la dependencia de éstas respecto a los diagnósticos y prioridades fijadas centralmente.

## 2. Aplicación de recursos

### a. Desequilibrio rural-urbano

Lo observado en el país, referido a la hegemonía que ejerce Montevideo sobre el resto del territorio, en el interior de los departamentos se repite en forma parecida, en donde el peso de lo urbano predomina sobre lo rural. En el Cuadro Nro. 41 se observa la superficie, la población y el número de ciudades de los Departamentos del Uruguay. El alto porcentaje de población urbana que se observa, determina que el grueso de los recursos y de las acciones se vuelquen a los centros urbanos, pues también numéricamente las necesidades son mayores allí.

### b. Recursos financieros para apoyar la producción

La composición del gasto de las Intendencias, tradicionalmente ha mostrado un alto índice en asignación de recursos para el pago de retribuciones personales y un bajo índice para los gastos de inversión.

Si se desagregan dichas remuneraciones personales, se observa que parte de las mismas se volcaron para llevar a cabo obras de inversión. Por lo que si se suman dichas retribuciones en mano de obra en para inversiones, a las inversiones propiamente dichas, se obtiene una estructura de gasto que se observa en el cuadro Nro. 42. Allí, se aprecia un cambio favorable en la estructura de gastos en el período 1985-87.

Esta tendencia positiva que se observa durante esos años, de incrementar los gastos de inversión en detrimento de los gastos de funcionamiento, se expresó mayormente en obras de vialidad urbana, vialidad rural, y en menor medida en obras de arquitectura. Lo que expresa seguramente un cambio de orientación positivo en el camino para apoyar la producción.-



Cuadro Nro.41

**LOS DEPARTAMENTOS URUGUAYOS:  
SUPERFICIE, POBLACION Y CIUDADES**

	SUPERFICIE (km2)	POBLACION	CIUDADES	
			1000 a 5000 hab	+ de 5000 hab
Montevideo	530	1.303.942	--	1
Artigas	11.928	68.994	3	2
Canelones	4.536	359.913	26	15
Cerro Largo	13.648	77.985	4	2
Colonia	6.106	112.348	3	7
Durazno	11.643	53.864	3	2
Flores	5.144	24.381	-	1
Florida	10.417	65.873	6	2
Lavalleja	10.016	61.241	4	1
Maldonado	4.793	92.618	2	5
Paysandú	13.922	103.487	3	1
Río Negro	9.282	48.590	2	2
Rivera	9.370	88.801	3	1
Rocha	10.551	66.440	3	4
Salto	14.163	105.617	1	1
San José	4.992	88.020	3	3
Soriano	9.008	79.042	4	2
Tacuarembó	15.438	82.809	2	2
Treinta y Tres	9.529	46.599	2	1

Fuente: Bervejillo, Federico, "Situación y Problemática de los Gobiernos Locales en Uruguay"- Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre "El Municipio como Agente Dinamizador del Desarrollo y la Descentralización en América Latina", Quito, Ecuador, Noviembre de 1988.



**Cuadro Nro.42**

**Estructura de Gastos de las Intendencias, 1985-1987**

	<b>AÑO 1985</b>	<b>AÑO 1986</b>	<b>AÑO 1987</b>
<b>Sueldos y cargas sociales</b>	<b>37%</b>	<b>41%</b>	<b>31%</b>
<b>Gastos de funcio- namiento y acti- vidad comercial</b>	<b>43%</b>	<b>37%</b>	<b>39%</b>
<b>Inversiones (incluye mano de obra)</b>	<b>20%</b>	<b>22%</b>	<b>26%</b>
<hr/>			
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente: O.P.P.**



### c. Recursos Técnicos

En general, los recursos técnicos disponibles y las modalidades de gestión de los servicios resultan inadecuados para encarar los desafíos de una mayor participación social y de una contribución efectiva al desarrollo local. La ausencia o debilidad de los equipos técnicos capaces de planificar y gestionar proyectos innovativos, la inexistencia de canales de información son algunos de los elementos que señalan las restricciones a enfrentar en un proceso descentralizador que promueva el desarrollo rural.

### d. Recursos y factores productivos

La restricción en las fuentes de recursos para la acción Departamental, y el desequilibrio urbano rural a su interior, determinan que los recursos y factores productivos resulten insuficientes para cualquier emprendimiento de desarrollo que se desee llevar a cabo, agravándose si la orientación del mismo tiene un claro objetivo rural. No fue otra cosa lo que se observó cuando se detallaron los recursos físicos de las Intendencias dedicados a la problemática rural.

Si no se logra resolver este aspecto, la sensibilidad de los Municipios para captar los problemas principales y su profunda inserción en el medio, servirán de poco para levantar las restricciones de una problemática compleja.

### e. Características de la estructura de producción de la pequeña empresa

Como se vió en la descripción realizada de la pequeña empresa, los rubros de producción llevados a cabo por éstas son amplios. Contrariamente a lo que se piensa, no solo se dedican a la granja, sino que también a la ganadería extensiva. Esto conlleva a que la problemática a resolver sea más amplia y compleja.

Si bien, todas las microempresas rurales tienen muchos elementos en común que conducen a que se agrupen juntas, - porque sobre todo lo que más tienen en común son sus carencias de recursos y su bajo nivel de vida, - las estrategias para su desarrollo deben ser heterógeneas por ser diferentes sus rubros productivos. Por lo tanto tienen necesidades diferentes de tecnología, de crédito y sobre todo de mercado, por lo que cada estrategia de supervivencia de hoy, va a generar un sistema de producción mañana.



## **II. MARCO DE ORIENTACION POLITICO INSTITUCIONAL**



## II. MARCO DE ORIENTACION POLITICO INSTITUCIONAL

### A. Aspectos político-administrativos

#### 1. Marco jurídico y normativo de los Gobiernos Departamentales

Como se vio al tratar el marco jurídico de las Intendencias como Gobiernos Departamentales, el mismo es lo suficientemente amplio para llevar a cabo acciones en todo lo relativo a la vida ciudadana. En lo que respecta al sector agropecuario, la Ley 9.515 en el Capítulo II, Artículo 36, referido a las competencias del Intendente, en su punto 4to. dice:

"Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería:

- a. Nombrando una o varias Comisiones de agricultores y ganaderos y estimulando toda iniciativa útil que se proponga en favor de dichos gremios.
- b. Propendiendo a la fundación de escuelas agronómicas, granjas, cabañas, chacras y realización de ferias y exposiciones.
- c. Fomentando el desarrollo del arbolado, atendiendo preferentemente a la guarda, conservación y aumento de los montes municipales y estimulando en el mismo sentido la acción de los particulares.  
  
Tendrá idéntica facultad respecto de los montes fiscales, con acuerdo del Poder Ejecutivo.
- d. Coadyuvando a toda acción para combatir las plagas y pestes perjudiciales a la agricultura y ganadería.
- e. Inspeccionando y vigilando las colonias establecidas en terrenos particulares, en lo relativo a las funciones municipales.
- f. Adoptando todas las medidas que considere favorables al mayor incremento de la agricultura, la ganadería y las industrias rurales.

La especificidad de dicho artículo se amplía cuando se ve que en otros puntos del articulado de la Ley 9.515 también tocan aspectos que hacen a la agropecuaria. Ejemplo de ello es el Art. 25 inciso 6: "Aplicar especial atención al ejercicio de las facultades que en materia de caminos y sendas de paso atribuye a las autoridades municipales el Código Rural".



También se vinculan al sector los artículos referidos a la conservación de zonas boscosas en zonas ribereñas o disponiendo plantaciones en las mismas y todo lo concerniente a abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados. Este último aspecto se torna relevante en todo lo relativo a la comercialización, aspecto trascendente en el diseño de proyectos de desarrollo. Al respecto se señala: "reglamentar el consumo y abasto para la población para los buques surtos en los puertos; establecer, suprimir o trasladar tabladas, canales de abasto, mataderos y plazas de frutos y cuidar de su régimen administrativo de conformidad con el Código Rural; establecer, suprimir o trasladar mercados, señalar a los existentes o a los que en adelante se establezcan, el radio dentro del cual no será permitida la venta de artículos similares"

## 2. Marco político para el desarrollo rural del Interior del país

### a. Los Organismos Centrales (MGAP)

El Partido Político que asumió el Gobierno Central el pasado 1ro. de marzo de 1990, es dueño de una larga tradición reivindicativa, referida a la descentralización. Con un origen rural, toda su historia se ve signada por tal condición, y es en donde sus principales figuras alcanzaron y alcanzan su mayor predicamento. Por tanto, el programa del Partido no podía estar exento de tal condición. Esto se aprecia en primer lugar en la Política de Población propuesta. Allí se dice: "estimular el desarrollo regional, de modo de mantener a la población en las áreas rurales y urbanas del interior del país por medio de incentivos directos e indirectos, tales como beneficios tributarios, mejoras en los servicios públicos, mejores fuentes de trabajo y salarios aptos para mantener a la familia y educar a los hijos".

Con ese fin, con respecto a los Gobiernos Departamentales dice: "se reconocerá la plena autonomía que constitucionalmente corresponde a los Gobiernos Departamentales, especialmente en materia financiera, a cuyos efectos se hará efectivo lo dispuesto por el inciso 13 del artículo 297 de la Constitución. Se sancionará una nueva Ley Orgánica Municipal, de modo de adecuar sus viejas disposiciones a los tiempos actuales y a las normas constitucionales posteriores, así como de coadyuvar a la descentralización de los servicios estatales y al acondicionamiento territorial que el Partido Nacional postula como necesidades impostergables del



país"

Por último, con respecto a la política agropecuaria, plantea como estrategia para alcanzar los objetivos trazados;" una política real de descentralización territorial en el manejo de los recursos y los servicios, la aplicación de estímulos y la capacidad de generar riquezas". Esto se sustenta en el "reconocimiento de las distintas realidades territoriales, sociales y económicas que existen en el país". Tales declaraciones señalan un camino inequívoco en el sentido descentralizador.

Por su parte, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP),coincidente con dichos enunciados programáticos, dentro de las primeras definiciones que ha señalado con respecto a las políticas a desarrollar,se cuentan enunciados en donde, para operativizar las mismas, es necesario lograr una mayor acercamiento, una más estrecha vinculación y una necesaria coordinación entre el nivel central y el nivel local. Tal cosa se manifiesta cuando se expresa que para hacer efectivo los enunciados, es necesario que "las Regionales de la Dirección de Extensión, las cuales pasarán a llamarse Direcciones de Desarrollo Local, tengan como objetivo un trabajo integrado y coordinado con las Intendencias Municipales en procura del desarrollo rural localizado".

Esta explicitación concreta de la participación imprescindible de los actores locales en sus propios programas de desarrollo, contrasta claramente con lo que se explicó en secciones anteriores de cómo fue estructurado el sector público nacional y en especial el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En éste, todos sus organismos de Dirección (Dirección de Suelos, Sanidad Vegetal, Plan Agropecuario, Dirección de Granos, Dirección de Contralor de Semovientes,etc.) así como el 45% de los funcionarios técnicos.(\* ) a nivel superior, se encuentran en la ciudad de Montevideo, por lo que la tradición indica la centralización de las actividades y la poca participación de los actores locales en su propio desarrollo.

---

(\*)Sampaio,Plinio - Recomendaciones de la Misión de Asistencia Técnica de la FAO (TCP/URU/O.107),Montevideo 1982.-



Frente a esto, tal objetivo enunciado por la nueva administración ministerial se refuerza si se considera la propuesta de apoyo para el fortalecimiento institucional de los municipios para acciones de desarrollo rural, formulada al Congreso Nacional de Intendentes a poco de comenzar el mandato.

#### **b. Los Gobiernos Departamentales**

En los hechos, la historia ha demostrado que si bien en forma asistemática, las Intendencias han ido dando respuesta a las demandas locales en los aspectos referidos a la problemática agropecuaria. Las diecisiete Intendencias que hoy cuentan con unidades que atienden la problemática del sector, demuestran que existe la firme decisión de abordar globalmente el problema. A su vez, la creación de una comisión que trata estos temas en el seno del Congreso Nacional de Intendentes, ámbito que funciona desde hace algunos años y que es la instancia de coordinación interdepartamental y para propiciar una voz unificada ante los poderes centrales, apunta en el mismo sentido.

También tal decisión se expresa claramente con la aceptación de la propuesta realizada por el Señor Ministro. a la que párrafos atrás se hiciera referencia.

### **3. La descentralización participativa y el desarrollo microrregional como elemento de la redistribución social y territorial**

El centralismo tradicional aparece hoy en cuestión. Sin negar el rol de los procesos centralizadores en la construcción de las naciones y las conquistas globales en las sociedades, se cree necesario limitar el efecto paralizador de un sistema que monopoliza la iniciativa en su centro.

Además es necesario reconocer que dichas conquistas, no contemplan un sin número de necesidades cuya expresión es solamente local.

Por el contrario, la descentralización permitirá una progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginales a las instituciones representativas y un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas.

Las políticas descentralizadoras provocan una apertura del sistema de decisiones liberando todo el potencial



organizativo, por lo que cuanto más amplia sea la participación más chances habrá de movilizar y capitalizar los recursos disponibles. A su vez, dichas políticas van a derivar en reivindicaciones locales, para devolverle a cada uno de sus componentes territoriales su capacidad de autodeterminación. (\*)

#### 4. La concertación y coordinación para la acción a nivel sectorial y multisectorial

El dar mayor protagonismo a lo local, es sin duda buscar una nueva articulación entre el Estado y demás actores del medio.

ésto es condición de desarrollo, al permitir procesos de constitución de actores locales, liberando la capacidad de iniciativa y dinamizando el tejido social local (\*\*). De hecho, en muchos departamentos se realizan actividades de coordinación interinstitucional con los diferentes técnicos que actúan en el Departamento, sean éstos de instituciones públicas como privadas. Lo mismo sucede con las organizaciones de productores u otras organizaciones sociales que actúan en el medio. ésto permite coordinar esfuerzos, e intercambiar experiencias, de forma de enfrentar la problemática departamental desde una óptica más global y con acciones concertadas para la resolución de las demandas que se presentan. El Municipio es el órgano de representación política, el que dado su proximidad con la sociedad civil, se le facilita la conversión de las demandas sociales en resultados políticos-jurídicos. Encontrar formas de cooperación entre las Intendencias y las organizaciones locales para el desarrollo de políticas sectoriales, constituye uno de los grandes desafíos de todo proyecto de desarrollo local. (\*\*\*)

---

(\*) Galilea, Sergio, op.cit. pág.132

(\*\*) IBIDEM ,pág 125

(\*\*\*) La Serna, Carlos - Bases conceptuales y programa de descentralización concertada de la Provincia de Córdoba-pág 132. Municipio y Región- Fundación Friedrich Ebert 1989



## 5. Mandato institucional sobre desarrollo rural

A nivel central, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca es el responsable de definir e implementar las políticas destinadas a lograr el desarrollo agropecuario. El concepto de desarrollo rural es más amplio, ya que además de lo productivo, comprende todo aquello relacionado a las condiciones de vida del productor y su familia. Sin duda, para lograr el desarrollo rural es imprescindible transitar por el desarrollo agropecuario, de forma que aquél sea genuino y autosostenido.

Ya se ha explicado, que tanto jurídicamente, por la amplitud de su marco legal, que le permite a las Intendencias realizar acciones que van más allá de las agropecuarias, como específicamente en el sector, dada su proximidad con los actores locales, las Intendencias presentan ventajas para encarar acciones que tiendan al desarrollo rural de los microempresarios. La gran limitante en éste sentido son los recursos para funcionar, lo que se presenta como una barrera para plasmar todo el potencial subyacente.

## 6. Rol del sector público y de las organizaciones no gubernamentales

El Estado es la expresión de los intereses generales que representan a la Nación, en oposición a los intereses particulares. En éste caso, el sector público dependiente del poder central representa al Estado. Sin embargo a nivel local aparecen las Intendencias como los representantes del mismo.

Ellas representan los intereses locales generales. En este caso son las responsables de lograr una nueva articulación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales, catalizando los grandes lineamientos de política para el sector que provienen del poder público central, adecuando éstos a las especificidades locales y retransmitiendo a aquél la problemática del medio, de forma tal que se retroalimenta el proceso.

Los agentes privados constituyen el tejido social que se debe articular con el Estado. Dentro de éstos, se destacan las organizaciones de productores (cooperativas, sociedades de fomento rural, etc) que serían los actores a quienes se debe privilegiar. Los productores, conjuntamente con sus técnicos asesores, constituyen el centro de las acciones, y referencia local obligada en el emprendimiento de proyectos de desarrollo.



También existen otras organizaciones no gubernamentales, que son los centros de asistencia social y técnica. Su experiencia en desarrollo rural y su valioso aporte en recursos humanos y técnicos constituyen un elemento muy valioso que se debe integrar a los programas de desarrollo del sector.

#### 7. Mecanismos de articulación con las organizaciones de productores

La importancia de un rol más significativo de la institución municipal está en estrecha relación con el crecimiento de instancias de participación en la vida local. El ciudadano debe encontrar en las instituciones locales la posibilidad de actuar y realizar propuestas. (\*) Estructurar los ámbitos de articulación como se vio, es de los mayores desafíos del desarrollo local. En éste aspecto, ya existen experiencias. La promoción de las organizaciones de productores ya se realiza actualmente. ésta se realiza apoyando su gestión y articulando a las mismas entre sí y con los organismos públicos. La importancia de esta labor local radica en que tiene en consideración las especificidades regionales, lo que evita trasladar aspectos centralizadores a dicha gestión.

"La recuperación de lo local pasa también por la constitución de un campo privilegiado de acción concertada entre organizaciones sociales y las correspondientes estructuras gubernamentales, generándose una vitalización democrática que le es comunicado al sistema social" (\*\*). Ejemplo de esto son las mesas de instituciones rurales surgidas en algunos departamentos. éstas se constituyen en ámbito de discusión, en donde se privilegian iniciativas localmente desde el sector público.

Una síntesis de la enunciado en los puntos 6 y 7 se visualiza en el Cuadro Nro. 4, " Rol y articulación del sector público y de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo local".

---

(\*) Arocena, José. "Discutiendo la dimensión local: las coordenadas del debate". En: Descentralización y desarrollo local. Cuadernos del CLAEH 45-46, pág 10. 1988.-

(\*\*) Galilea, Sergio. op.cit. pág 125







## B. ELEMENTOS SOBRE LOS CUALES DEBE DESCANSAR LA DESCENTRALIZACION PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO RURAL DE LOS DEPARTAMENTOS

Los elementos conceptuales en los cuales debe apoyarse el proyecto de desarrollo rural que se presentaría posteriormente se describen a continuación:

### i. Comercialización y crédito

Un proyecto de desarrollo rural orientado a la pequeña empresa debe propender a aumentar la capacidad de retención de los excedentes que dichas unidades generan.

Todos aquellos factores que de alguna manera recortan el margen de beneficios que la unidad recibe y por lo tanto afectan el proceso de capitalización, constituyen elementos a tener en cuenta porque imponen restricciones que pueden causar el fracaso del programa.

En relación con lo anterior la comercialización y el crédito aparecen como los dos factores claves que determinan, según como esten estructurados, una mayor o menor capacidad de retención de los excedentes generados por parte de la pequeña empresa.

La seguridad en la colocación de la producción, a través de diferentes instrumentos como la contratación de cultivos a niveles de precio más o menos fijados, sería un elemento fundamental para la credibilidad del proyecto.

Adquiere importancia la superación de la relativa individualidad existente en las unidades microempresariales ya que es un factor que facilita la distribución de excedentes para otros sectores a través de los diferentes mercados.

La forma organizacional cooperativa resulta importante para la adopción de tecnología no derive en marginación de las pequeñas empresas, al no poder retener el mayor excedente generando. En este sentido la opción para los pequeños productores es clara: o se integran bajo un marco cooperativo a la agroindustrialización, toman parte activa en la conducción del proceso y aprovechan los beneficios generados por la economía de escala, o quedarían relegados a ser proveedores secundarios sin control sobre los excedentes generados.

El crédito debiera estar adaptado a las necesidades de los pequeños productores, de contar con líneas adecuadas tanto en lo referente a plazos como a garantías exigibles, y también en lo concerniente a la forma de



pago de los mismos.

Se debe tratar de evitar, que la pequeña empresa recurra a solicitar préstamos a fuentes informales de crédito, las cuales constituyen generalmente mecanismos usureros que atentan contra la economía familiar.

## ii. Asistencia Técnica

La Asistencia Técnica se convierte en una herramienta básica para la implementación de un programa de desarrollo rural.

Conjuntamente con el crédito y la comercialización integra un paquete que constituye la base para realizar acciones destinadas a causar impacto en la población objetivo.

La tecnología a impulsar deberá ser coherente con la racionalidad productiva de la pequeña empresa, en la cual tierra y fundamentalmente capital son los recursos escasos.

"Deberían recomendarse técnicas sencillas, y buscar fundamentalmente el mejoramiento de las prácticas productivas actuales, en un proceso gradual de cambio tecnológico, involucrando la totalidad de la unidad productiva y no un enfoque por producto".(\*)

Tecnologías de manejo o de tipo organizativo de la producción que implican esfuerzos asociativos son apropiadas para las características de la pequeña empresa.

Se desprende la importancia de utilizar una metodología grupal de trabajo, no solamente por los aspectos anteriores, sino porque favorece el intercambio de experiencias y la identificación de aquellas prácticas que los propios productores identifican como útiles.

## iii. Aspectos Ideológicos

Desde diferentes disciplinas y enfoques ideológicos existe una valorización de la perspectiva local como ámbito privilegiado para la planificación de políticas de desarrollo.

---

(\*): Insumos y Proyectos Agropecuarios, "Estudio para definir una estrategia de desarrollo en los alrededores de la Ciudad de Durazno". Durazno, 1990.



Se argumenta en este sentido que la dimensión o escenario local constituye una escala de planificación particularmente adecuada, ya que las propuestas tienen un mayor horizonte de factibilidad sociopolítico, económico y estrictamente técnico.(\*)

El consenso señalado surge del hecho de que resulta difícil no reconocer las limitaciones que tiene la gestión estatal a nivel central para atender las crecientes demandas sociales en un contexto de crisis aguda.

La descentralización presupone una mejor articulación entre el Estado y los diferentes factores sociales, procurando una interacción que mejore la eficacia y eficiencia con la cual se atienden las demandas, especialmente cuando éstas provienen de los sectores de menores recursos.

Esto es así porque los mismos no están en condiciones de articular eficientemente mecanismos de presión que incidan sobre las decisiones del Estado.

El sujeto activo pasa a ser la región, lo local y la sociedad civil, recreándose una cultura de la heterogeneidad y de la visión en pequeña escala de los procesos de producción, distribución y consumo.

Esta concepción pretende realizar modificaciones efectivas en la realidad cotidiana a partir de pequeñas iniciativas que movilicen las energías sociales aún dormidas.

Por otra parte, el propio marco de crisis y desafío permanente que existe no favorece el desarrollo de estructuras globales rígidas y jerárquicamente centralizadas, incapaces de adaptarse a contextos que cambian con celeridad.( Ej: integración regional)

#### iv. Aspectos políticos

Existen señales claras a nivel del Gobierno Central que privilegian el establecimiento de políticas de descentralización.

La tradición del Partido de Gobierno y la manifestación expresa de sus programas, ya sea global o sectorialmente, así lo demuestran.

---

(\*): Sergio Galilea, op.cit.pág 124



Por otra parte, 16 Intendencias son gobernadas por el mismo Partido que ocupa el Gobierno, asegurando así una identidad de propósitos en lo que hace a los fines que se persiguen, en torno a los cuales existe consenso a nivel del sistema político en su totalidad.

Esta coincidencia entre las voluntades políticas locales y nacionales representa una potencialidad de la coyuntura actual que deberá ser aprovechada en toda su dimensión.

#### v. Aspectos Culturales

Existe ya una tradición de experiencias de gestión local basadas en los Departamentos de Promoción Agraria de algunas de las Intendencias, que constituye un capital metodológico de enorme valor todavía no suficientemente sistematizado.

Estas experiencias, conjuntamente con los encuentros de técnicos de dichos Departamentos, representa una fuente de generación doctrinaria basada en la riqueza que da el análisis de similares problemas desde diferentes realidades.

Esta complejidad de situaciones que implica diversidad de respuestas, tiene el mérito de constituirse en un producto culturalmente válido por responder a las condiciones particulares del país habiendo probado su adaptabilidad en diferentes circunstancias y momentos.

Cabe agregar la existencia de una nueva mística de trabajo en torno a estas experiencias, que motiva y alienta a los actores involucrados en las mismas, constituyéndose así en un poderoso estímulo que explica en gran parte los alcances obtenidos.

#### vi. Aspectos jurídicos

Aunque con fluctuaciones a lo largo del tiempo, la sociedad civil le ha otorgado a los gobiernos municipales un marco legal lo suficientemente amplio como para realizar acciones descentralizadoras que apunten al desarrollo rural local. Si esto no se ha dado ha sido por la falta de políticas expresas en ese sentido y por la mayor fuerza que ha tenido el centralismo montevideano a lo largo de la historia.





