

IICA



La Acción del Programa III,
Organización y Administración
para el Desarrollo Rural
en Uruguay

J. Luis Marambio C.

IICA
E 14
M299

OFICINA DEL IICA EN URUGUAY



IICA-CIDIA

04 Jun 1990

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA
AGRICULTURA**

**La Acción del Programa III,
Organización y Administración
para el Desarrollo Rural
en Uruguay**

J.Luis Naranjo C.

**Oficina del IICA en Uruguay
Abril, 1989**

00004031

1104

E14

M1299

by ~~000001~~

INDICE

	<u>Pág.</u>
A. PROBLEMATICA DEL SECTOR RURAL DEL URUGUAY.....	1
1. El entorno del medio rural.....	1
2. Algunos parámetros del medio rural.....	2
3. El sector granjero.....	3
4. Situación del pequeño productor.....	4
B. EL PROGRAMA III Y LA ESTRATEGIA DE ACCION DEL IICA A NIVEL DEL PAIS.....	8
C. ACCIONES DESARROLLADAS.....	10
1. Area de Concentración: Fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y de los organismos privados de desarrollo.....	11
2. Area de Concentración: Apoyo a la con- solidación de acciones de desarrollo rural.....	17
3. Area de Concentración: Acciones en otras áreas temáticas en respuesta a demandas específicas.....	17
D. ESTRATEGIAS Y METODOLOGIAS DE COOPERACION.....	18
E. INSTRUMENTOS DE TRABAJO.....	19
F. ARTICULACION DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA III CON LOS OTROS PROGRAMAS A NIVEL DEL PAIS O DE LA REGION.....	20
G. PERSPECTIVAS DE ACCION FUTURA.....	20

A. PROBLEMATICA DEL SECTOR RURAL DEL URUGUAY

1. El entorno del medio rural.

El Uruguay en los últimos 25 años ha experimentado cambios importantes en el medio rural, los cuales se vieron acentuados como consecuencia de la crisis de la década 60-70; problema petrolero, crisis financiera internacional y contracción de los mercados internacionales.

En términos históricos el sector muestra una economía poco dinámica, ya que su crecimiento fue de sólo el 1.2% en los últimos 15 años ^{1/}. Estancamiento que se origina en los problemas de corto plazo ya indicados también y en elementos de tipo estructural, tales como: i) subutilización de las tierras agrícolas, sistemas extensivos de la producción pecuaria, (bovina y ovina); ii) bajos niveles tecnológicos; iii) alta dependencia del mercado externo, por limitaciones de la demanda interna; iv) estrato de pequeños productores con limitado acceso a la tecnología y a los servicios de apoyo y falta de capacidad de acceso a los mercados externos; v) problema fitozoosanitarios que limitan las exportaciones y vi) debilidad del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, como consecuencia de las restricciones del gasto público, que se manifiestan en: falta de participación efectiva en las decisiones de las políticas macroeconómicas; reducida capacidad para diseñar e implementar políticas; falta de información adecuada y oportuna para la toma de decisiones; baja capacidad de coordinación y ejecución operativa; atomización en la asignación de responsabilidades en algunos sectores productivos, ejemplo: el sector granjero y pérdida de la capacidad técnica por los bajos sueldos de los funcionarios, pese al buen nivel técnico de los mismos.

Como consecuencia del marco anterior se ha ido produciendo una disminución de los cultivos agrícolas y una consolidación del perfil pecuario del país, lo que ha implicado: la desaparición de

^{1/} Estrategia de Acción del IICA a nivel del País. Montevideo, Uruguay. Marzo 1989.

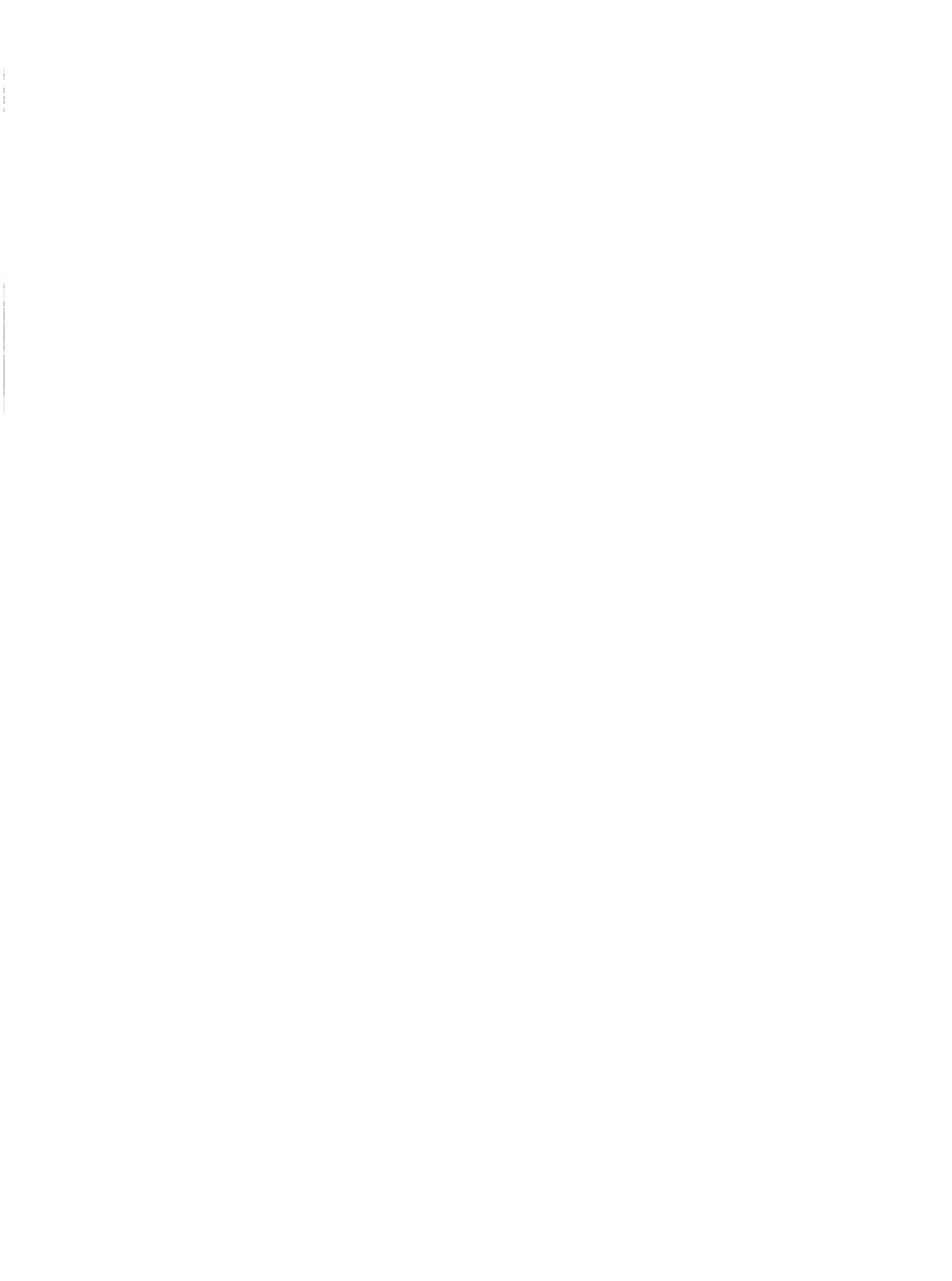
n número importante de los productores más pequeños, una concentración de la tierra, una disminución de la población total en algunos departamentos y a la vez un acelerado proceso de urbanización. Adicionalmente se han ido formando polos de atracción para la población en los centros urbanos, debido al desarrollo de los procesos industriales y agroindustriales, niveles de vida más barata, como son los asientos fronterizos con Brasil; aumento de los servicios vinculados al turismo y la atracción que significa la vida de la ciudad.

2. Algunos parámetros del medio rural

a. Población rural

El proceso natural de emigración a las ciudades se ha visto acelerado en las últimas décadas. En 1963 la población rural representaba el 21% del total, en 1985 era sólo el 13%. Entre 1975 y 1985 la población rural del país disminuyó en un 21 por ciento pero es importante indicar que esa disminución se dio especialmente en los tramos de los predios de menor tamaño. Esta baja fue mayor en algunos Departamentos como en de Río Negro, Lavalleja, etc. en el mismo período.

La información disponible indicaría que la migración de la población económicamente activa es mayor de lo que muestran las cifras anteriores, por el hecho de que ella ha sido selectiva, mostrando índices de emigración mayores en los tramos de edad inferiores a 50 años, lo que indicaría además un envejecimiento de la población rural. Entre las causas que estarían influyendo en el fenómeno anterior serían: la consolidación de la actividad pecuaria; la atracción de la vida urbana (servicios); la búsqueda de mejores niveles de vida, de recreación y desarrollo cultural; la migración a las ciudades fronterizas buscando un mejor abastecimiento de las necesidades básicas y falta de desarrollo de la infraestructura social a nivel rural. A nivel de los pequeños agricultores un factor que ha influido mucho es la falta de viabilidad económica de algunos cultivos y de las pequeñas unidades de producción granjera.



b. Educación

Si bien el nivel educacional del país es uno de los más altos de América Latina, sin embargo hay aún algunas limitaciones. En efecto, el Censo de 1980 indica que el 6% de los productores no tiene ningún tipo de instrucción. Sin embargo, dicho porcentaje se eleva al 8% en el caso de los productores con menos de 50 hectáreas.

Asimismo, mientras que a nivel urbano total, un 27% de la población nacional no tiene instrucción o no completó la enseñanza primaria, a nivel rural dicho porcentaje se eleva al 46%. Por otro lado se tiene que en el grupo de edades entre 12 y 17 años, a nivel urbano asisten a la enseñanza el 75% de la población, mientras que a nivel rural sólo lo hace el 55%.

c. Concentración de la tierra de labranza.

El Censo de 1980 indica que el país dispone de 15.5 millones de hectáreas de tierras para uso agrícola y ganadero. Pero de ellas sólo alrededor de un millón se cultivan al uso agrícola, habiendo un potencial de cerca de 4.9 millones que se podrían usar en rotación de cultivos agrícolas y praderas cultivadas.

La producción agropecuaria se asienta en una estructura fundiaria que abarcaba en 1986 a más de 56 mil explotaciones agropecuarias. Sin embargo en los últimos 20 años se viene dando un acelerado deterioro de las explotaciones de los pequeños y medianos productores, lo que significó la desaparición del 40% de los productores con menos de 50 hás., pasando de 48.312 en 1970 a 28.802 en 1986, con la consecuente disminución de la población rural que trabaja en tareas agropecuarias en dichos estratos.

La tendencia de los predios es de disminuir en número y en área en el tramo de hasta 100 hás., aumentar en el tramo de 100 a 2.500 y disminuir en el tramo de más de 2.500 hás. Esta tendencia podrá llevar a una situación de predominancia cada vez mayor de dichos estratos de establecimientos.

3. El sector granjero

La granja comprende a los productores hortifrutícolas, a los viticultores y criadores de pequeños animales. Tienen importancia

económica y social para el país ya que participa con el 39% del total de producción agrícola nacional y ocupa 25% de los trabajadores agropecuarios.

En el país, se distingue la granja empresarial, que se dedica especialmente a la viticultura, fruticultura y algunos rubros hortícolas, la cual se desea se especialice preferentemente para los mercados externos.

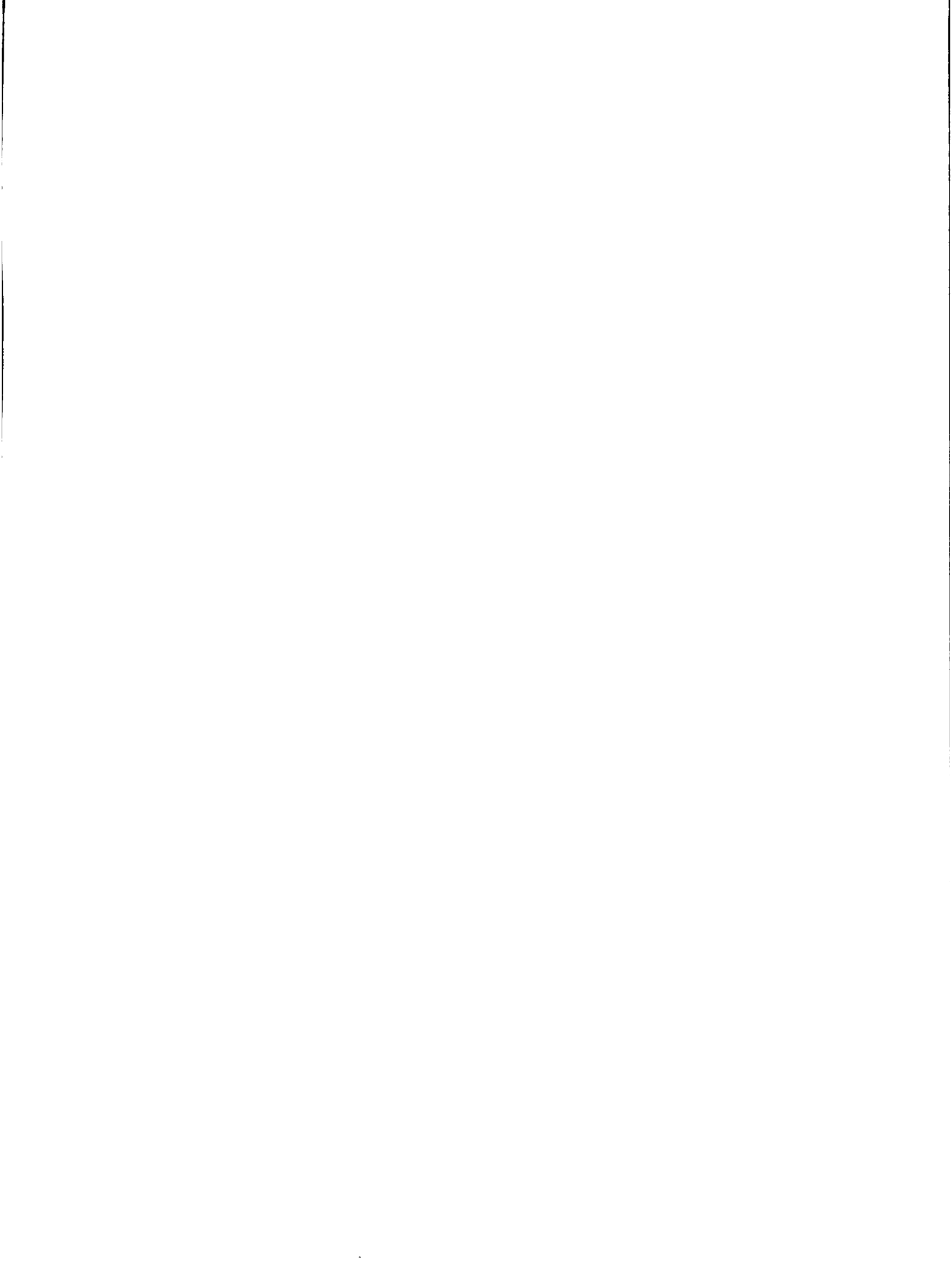
Los pequeños productores se dedican básicamente a productos de granja los cuales están orientados casi exclusivamente al mercado interno; ésta es responsable de la generación de aproximadamente el 20% del Valor Bruto de Producción del sector agropecuario, e involucra en el sector productivo a más de la cuarta parte de la mano de obra rural, ocupando aproximadamente entre el 3 y 4% del área nacional. La producción granjera se encuentra distribuida en todo el país pero existe una concentración en algunos Departamentos, en Montevideo, Canelones y sur de San José, se concentran 17.536 de los 39.500 predios menores de 50 hás. que existían en 1980; en ellos se produce cerca del 75% de la producción hortícola nacional y el 90% de la producción frutícola (excluyendo cítricos).

4. Situación del pequeño productor.

En términos generales el pequeño productor uruguayo presenta una diferenciación importante respecto a la situación que ocurre en otros países de América Latina y el Caribe con las grandes áreas de minifundio o áreas indígenas, las que tienen altos niveles de pobreza extrema y carecen del recurso tierra. En efecto los pequeños productores del país todavía tienen disponibilidad del factor tierra, 10 a 15 hectáreas, suficiente para producciones intensivas en tecnología. Lo anterior es importante de tener en cuenta ya que ello define los instrumentos con los cuales el IICA debe trabajar en Uruguay y que suele presentar diferencias sustantivas con la acción en otros países.

Sin embargo este estrato de productores presenta problemas en relación a adopción de tecnología, niveles de ingreso y acceso a instrumentos de política e infraestructura de apoyo.

El Censo de 1980 indica que el 58% de los predios existentes eran menores de 50 hás. de superficie. Sin embargo ese promedio es mucho mayor en algunos Departamentos como Canelones y Montevideo donde alcanzaba el 92 y 98% respectivamente, es decir su



mayor concentración está en la región sur. Sin embargo también hay prolongaciones por el Sur de San José, Colonia, Florida y Lavalleja.

Como ya se menciona, en los últimos años se ha venido registrando una concentración de la tierra de labranza o cultivo, debido a una disminución del número de pequeños productores. Junto con lo anterior se ha registrado una expulsión de los asalariados, entre 1980 y 1986 se estima que se retiraron 6.451 puestos de trabajo en el campo.

Las producciones predominantes en estos estratos de productores es la de tipo granjero y en especial hortifrutícolas, destinadas básicamente al mercado interno, ya que en general la producción granjera no ha logrado aún acceder a los mercados externos.

Debido a restricciones de demanda, a su variabilidad de los precios, los problemas de comercialización y a la falta de instrumentos de apoyo el pequeño productor se ha ido descapitalizando paulatinamente, evolucionando hacia una agricultura de subsistencia.

El área de pequeños productores ha venido siendo afectada por una serie de limitaciones entre las que se pueden señalar:

a. Problemas tecnológicos

Los pequeños productores han adoptado una tecnología "tradicional" como una estrategia de supervivencia que ha permitido enlentecer el proceso de marginación productiva de los pequeños productores.

La productividad de la tecnología usada por los pequeños productores, es baja en términos de productividad por hectárea y de mano de obra, pero es alta en el capital que es el factor más escaso del pequeño productor, ya que el trata de maximizar el producto, minimizando el riesgo para lo cual utilizan insumos que el mismo genera (semilla del año anterior) o usando el mínimo de insumos extra prediales. Si los precios que obtiene por los productos en el mercado interno son bajos, el agricultor habrá perdido su trabajo, pero no capital de operación al no utilizar insumos externos de mayor valor tecnológico.



A lo anterior ha contribuido el hecho que el proceso de generación y transferencia de tecnología nacional ha visto disminuido sus recursos en los últimos quince años, por falta de la debida priorización, en la asignación de ellos. Lo anterior se ha dado, particularmente en las actividades granjeras, que es donde más carencias existen. Según el Censo General Agropecuario de 1980, solamente un 19.6% de los predios totales del país recibieron asistencia técnica, de la que sólo el 7.2% fue de carácter continuo. Entre los predios de menor tamaño relativo, los porcentajes de agricultores que recibieron asistencia técnica son menores.

b. Disponibilidad y uso de los recursos naturales.

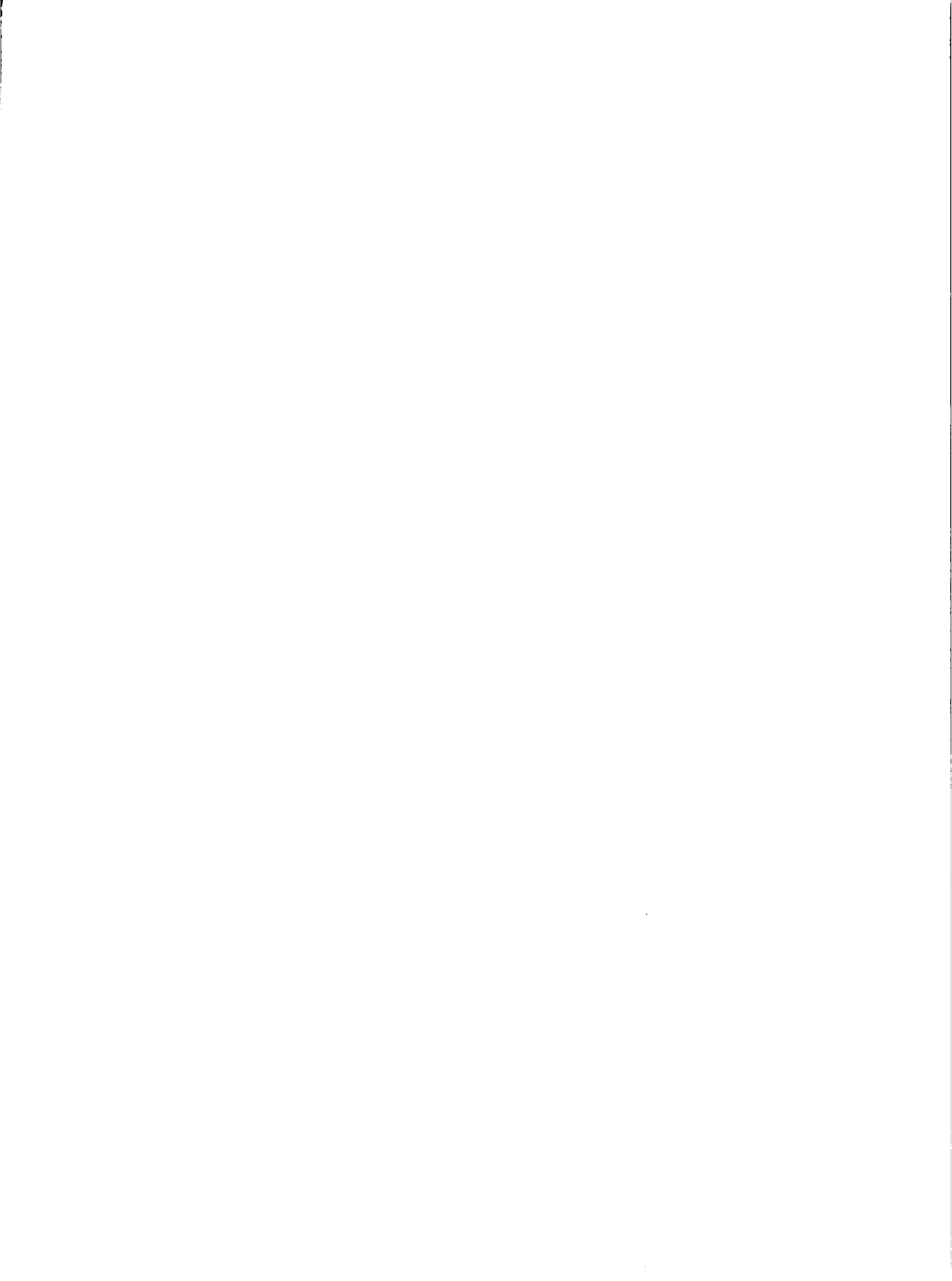
El 90% de los suelos de la región sur, donde se concentran los pequeños productores son tierras apropiadas para cultivos, con suelos profundos y fertilidad natural. Sin embargo, su potencial está fuertemente limitado por el grado de erosión debido al mal manejo a que fueron sometidos por muchos años. Por otra parte, para aumentar su potencial se requiere de la adopción de nuevas tecnologías que demandan inversiones como por ejemplo el riego.

c. Limitaciones de los servicios de apoyo.

- i. Comercialización. Las mayores dificultades se presentan, especialmente en los rubros de origen granjero, como frutas no cítricas y hortalizas, los que tienen una marcada atomización de la oferta y una relativa concentración de la demanda a nivel del Mercado Modelo. El proceso presente márgenes de comercialización superiores al valor que se le agrega al productos para llevarlo al consumidor.

El destino fundamental de la producción de frutas y hortalizas en el país es el consumo interno en fresco, con la excepción de la uva para vino, el tomate y el membrillo para industria.

El equipamiento de las plantas agroindustriales existentes es en general antiguo e ineficiente, lo que unido a la contracción del consumo interno, determina una alta capacidad ociosa.



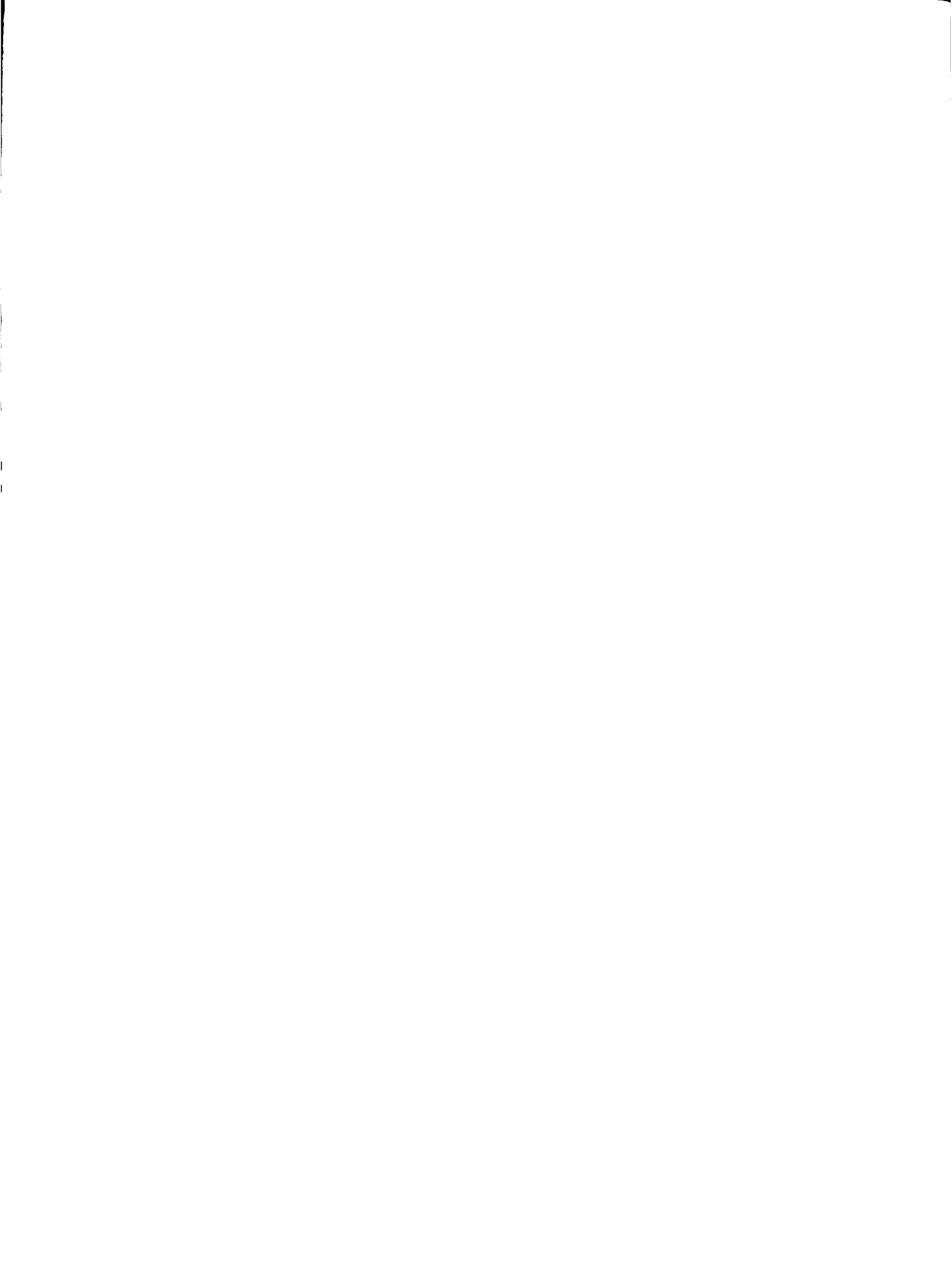
- ii. Crédito. a mayor parte de los pequeños agricultores y en especial los granjeros, no utilizan el Crédito del BROU por la exigencia de garantías o certificados, o simplemente porque su función de producción procura minimizar el riesgo.
- iii. Organización y capacitación de los productores. A pesar del alto número de organizaciones, con escasas excepciones, el número de pequeños productores es reducido. El sur del país es la que muestra una mayor concentración de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (SFR). Estas entidades locales, tienen un nivel de actividad y participación con los productores muy variable. Los servicios que prestan están relacionados básicamente con la venta de insumos. Otras comercializan la producción de sus asociados y participan en la organización de planes de producción de cultivos; un número reducido de ellas participan con servicios de asistencia técnica, conservación de frutas en cámaras frigoríficas, etc.

La baja adhesión a las organizaciones rurales e integración a cooperativas surge claramente del Censo de 1980, en que sólo el 38% de las unidades agrícolas declararon estar vinculadas a ellas. Entre las causas que estarían frenando este proceso se tiene: la limitada dimensión de las instituciones, la falta de capital e infraestructura para brindar algunos servicios básicos y la debilidad de la capacidad de gestión.

- d. Debilidad del Sector Público para atender al pequeño productor.

El Sector Público Agrícola está compuesto por un complejo conjunto de organismos a nivel de varios Ministerios, Universidades y Organismos Desconcentrados, que en general desarrollan actividades puntuales, desconectadas, y en ocasiones hasta contradictorias.

A nivel de los pequeños productores, operan diversas dependencias del MGAP, (Dirección del Plan Granjero, Dirección de Extensión, Unidad de Apoyo a los Proyectos Agroindustriales, Plan Agropecuario, Dirección y Uso y Manejo del Agua y organismos desconcentrados como el Instituto Nacional de Colonización, Municipios, BROU, y Facultades de Agronomía y Veterinaria.



La carencia de un objetivo común, de recursos presupuestarios y la falta de coordinación entre diferentes organismos e instituciones, ha resultado en una reducida eficiencia en la actividad del sector público a nivel de un sector deprimido y con una compleja problemática.

Sin embargo, habría que indicar que a pesar de lo anterior, que ocurre a nivel central, a nivel de los departamentos se encuentra una mayor dinámica institucional, motivación e interés por la situación del pequeño productor, especialmente en las Intendencias Municipales y en las Organizaciones No Gubernamentales. En este sentido, la experiencia del IICA en el proyecto de Tacuarembó confirma esta apreciación.

B. EL PROGRAMA III Y LA ESTRATEGIA DE ACCION DEL IICA A NIVEL DEL PAIS.

Si se analizan los problemas del medio rural y en especial los del pequeño productor, se observa que existen coincidencias con las áreas de concentración del Programa III y por lo tanto áreas posibles de trabajo para el IICA a nivel de este Programa.

Problemática del Sector Agropecuario	Area de concentración del Programa III
<p>-El estrato de pequeños productores de bajos ingresos presenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> .débil estructura organizacional. .baja tecnología. .limitaciones en los servicios de apoyo. 	<p>- Fortalecimiento de las Instituciones Gubernamentales y de Organizaciones privadas de desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> .Identificación, formulación y consolidación de políticas, programas y proyectos de desarrollo rural. .Sistematización y divulgación de experiencia en capacitación, organización y participación campesina. .Fortalecimiento de las ONGs para la identificación y ejecución, programas y proyectos de D.R. <p>- Consolidación de acciones de desarrollo rural.</p>

Problemática del Sector Agropecuario	Area de concentración del Programa III
-Debilidad del Sector Público para atender al pequeño productor.	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las Instituciones Gubernamentales y de Organizaciones privadas de desarrollo. . Estructuración e institucionalización de sistemas de administración de programas y proyectos. - Consolidación de acciones de Desarrollo Rural.

La Estrategia de Acción del IICA a Nivel del País señala el área de desarrollo rural como una de las seleccionadas y concertada con las autoridades nacionales ya que además de constituir una prioridad para el país, el IICA dispone de recursos para atenderla.

De acuerdo a la actual disponibilidad de recursos técnicos (un Profesional Internacional y un Profesional Local) y financieros asignados por la Oficina Central a la Oficina del IICA en Uruguay, se estima viable desarrollar dos proyectos y apoyar acciones de Apoyo Administrativo, todas complementarias entre sí a nivel del Programa III y con otros Programas que ejecutan acciones en Uruguay. Con ellas, por un lado se estarían consolidando acciones con el sector granjero y por otro, promoviendo el interés y compromiso de las instituciones nacionales, en el proceso de lograr un mayor desarrollo de los pequeños productores.

Las acciones en las cuales el IICA asumiría responsabilidades serían las siguientes:

- a. Proyecto: Fortalecimiento Institucional de Apoyo a la Branja, que es un proyecto aprobado.
- b. Proyecto: Apoyo a las Entidades Regionales para el desarrollo de los pequeños productores de más bajos ingresos. Es un proyecto nuevo, que se encuentra en proceso de elaboración.

c. Acciones de apoyo administrativo. Estos serían instrumentos de cooperación que se utilizarán básicamente para ejecutar recursos externos provenientes de entidades públicas y entidades no gubernamentales especialmente relacionadas con intermediación técnica y cooperación horizontal. En la actualidad se desarrolla una con la Cooperativa CALAGUA sobre Intermediación Técnica.

C. ACCIONES DESARROLLADAS

Los instrumentos de Cooperación técnica que se han venido ejecutando en la Oficina son los siguientes:

- Proyecto: Fortalecimiento Institucional de Apoyo a la Granja. Este proyecto fue concertado en 1987 con las autoridades del MGAP por el Director de Operación de Área III y los Directores del Programa III y IV. Fue aprobado en julio 1987 hasta 1990. Ha sido incluido en el Programa Presupuesto 1990-1991, pero deberá ser re-adequado. Tiene un convenio vigente con el MGAP.

El proyecto está orientado a fortalecer al sector granjero, especialmente en lo relativo a la identificación y formulación de proyectos de inversión que permitan encontrar nuevos horizontes de producción, el desarrollo agroindustrial de la granja; apoyar a grupos y organizaciones de productores, difundir la información del sector granjero y capacitar personal para que actúen como capacitadores.

Este proyecto es atendido con recursos cuotas y recursos externos. De estos últimos, se dispone de un aporte que hace el MGAP (U\$S 20.000 por año) para aumentar los recursos operativos.

- Acción de Coyuntura: Apoyo a las Intendencias y Entidades Regionales en acciones de desarrollo rural. La ejecución de esta acción de coyuntura, se inició en junio de 1988 y que tenía por objetivo apoyar a las Intendencias Municipales y las Entidades Regionales gubernamentales y no gubernamentales para mejorar su capacidad técnica en el área de identificación y formulación de preinversión y proyectos para el desarrollo rural. Esta actividad se realizó en los Departamentos de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Río Negro y San José. Dicho trabajo se realizó en forma articulada con el MGAP.

- Acción de Coyuntura: Análisis del Proyecto de Desarrollo Regional y definición de su evolución futura. Esta

constituye una acción de coyuntura que tenía por objeto: analizar el trabajo que se había venido realizando con la Intendencia Municipal de Tacuarembó, las Cooperativas del Vértice Norte: CALAGUA-CALPICA y CALVINOR, terminar algunos compromisos y definir los objetivos y alcances de una posible cooperación técnica futura.

Dentro de los compromisos está el Convenio de Cooperación Técnica con CALAGUA para ejecutar el componente de Cooperación Técnica de un préstamo del BID - Programa de Desarrollo de las Cooperativas Agroindustriales del Vértice del Noroeste.

De acuerdo a las áreas temáticas de concentración del Programa III, las acciones desarrolladas por la Oficina son las siguientes.

1. Area de Concentración: Fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y de los organismos privados de desarrollo.

Las acciones han estado orientadas a cooperar tanto con los organismos del sector público como con los sector no público. Dentro de los primeros, se tiene al MGAP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y las Intendencias Municipales. Dentro de los segundos están especialmente aquellas entidades referidas a las organizaciones de productores tales como cooperativas, sociedades de fomento rural y grupos de productores. En ambos casos lo que se ha buscado es capacitar al personal técnico en el área de proyectos para el desarrollo rural y de los servicios de apoyo al pequeño productor.

1.1 Instituciones del Sector Público.

Las instituciones públicas con las cuales se han llevado acciones de fortalecimiento institucional han sido:

- La UAFAG-MGAP, Unidad responsable de los proyectos agroindustriales de granja, para orientar su capacidad de identificación y elaboración de proyectos.
- Plan Granjero-MGAP, para mejorar su capacidad de información y análisis de los rubros granjeros.
- Dirección de Extensión (DIEX-MGAP), para mejorar su capacidad de identificación de áreas problemas del sector rural y elaboración de proyectos a nivel departamental (Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Río Negro y San José).



- Intendencias Municipales de seis departamentos los ya indicados y otras, con el objeto de identificar áreas problemas y elaboración de proyectos en conjunto con DIEX y organizaciones de productores.

Las actividades de fortalecimiento se han encarado simultáneamente en diversas áreas, todas las cuales apuntan a generar una mayor capacidad de las instituciones nacionales para sus acciones de desarrollo rural.

a. Actividades con el subsector granjero.

- i. Identificación de proyectos agroindustriales que contribuyan al desarrollo del sector granjero. Esta ha sido una actividad a la cual se le ha asignado una alta relevancia ya que se carecía de un paquete de proyectos que pudiese dar origen a un programa de inversiones. Para ello fue necesario realizar una serie de actividades complementarias entre sí, destinadas a lograr una mejor visualización de los problemas e identificar nuevas oportunidades de inversión. Entre estas se tiene:

- Identificación de nuevos horizontes o alternativas de producción para el sector granjero. Para ello se realizaron seminarios, talleres, estudios específicos y reuniones técnicas con productores, empresarios y técnicos nacionales y extranjeros. A través de estos eventos se pretendió analizar la viabilidad agroeconómica, comercial y de agroindustrialización que tiene determinados rubros en el país.

. Seminario-Taller sobre "Metodología para la identificación de Oportunidades de Inversión para la Granja" del 17 al 27 de agosto 1987.

. Seminario-Taller "La Cebolla como Rubro de Exportación del Uruguay". (14-16 de setiembre de 1988).

. Seminario-Taller "La Uva de Mesa como Rubro de Exportación del Uruguay". (13-16 de noviembre de 1988).

. Reuniones técnicas de evaluación sobre el desarrollo del cultivo y tecnologías para espárrago y frutilla.

- Elaboración y actualización permanente de un inventario de ideas y perfiles de proyectos. Hasta la fecha dicho inventario contiene 46 ideas en estado de perfil; en su gran mayoría están relacionadas con pequeños productores y sus organizaciones para facilitar el desarrollo rural del área granjera.
 - Desarrollo de un Sistema de Información para apoyar la identificación de oportunidades de inversión y la elaboración de proyectos de desarrollo rural, definición de metodologías, bases de datos, adquisición y montaje de una computadora.
- ii. Elaboración de proyectos pilotos destinados al sector granjero. Con base al inventario mencionado, la UAPAG y las organizaciones de productores, con apoyo del IICA, elaboraron proyectos pilotos orientados no sólo a solucionar problemas específicos (producción, comercialización, y agroindustrialización) sino que también a promover la formación de grupos de productores que encaran problemas en forma asociativa. Dichos proyectos han sido por lo general pequeños y han buscado un efecto demostrativo en áreas de tecnología, comercialización, post-cosecha, etc. Entre estos cabe señalar las siguientes:
- Proyecto de Infraestructura de Comercialización y Almacenamiento de Frutilla de los pequeños productores de San Bautista-Canelones.
 - Proyecto para la creación de un Centro de Servicio de Maquinaria para la Sociedad de Fomento Rural de San Bautista.
 - Proyecto de Producción, Almacenaje y Comercialización de Productos Hortícolas de Canelones.
- iii. Elaboración de solicitudes de Preinversión. Dicho esfuerzo ha estado destinado a apoyar instituciones del sector, a fin de obtener recursos que les permitan la elaboración de proyectos ya individualizados y priorizados. Entre estos cabe señalar:

- Mejoramiento de la capacidad de la planta de la Unión de Fruticultores de Canelones (UFRUCA) para aumentar los servicios e incrementar su competitividad en los mercados externos.
- Sistematización del uso del suelo y fuentes de agua para los pequeños productores.
- Adecuación del Mercado Mayorista Central en el marco del Sistema de Comercialización de Productos Granjeros en Uruguay. MGAP. Intendencia Municipal de Montevideo.

b. Actividades con Intendencias y Entidades Regionales.

Las acciones desarrolladas se han centrado en las Intendencias de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Río Negro y San José. Adicionalmente en Salto, Tacuarembó y Canelones. Ellas han estado orientadas a fortalecer la capacidad de las Intendencias e Instituciones Regionales en el área de proyectos y de servicios de apoyo a los pequeños productores.

i. La identificación de proyectos para facilitar el desarrollo rural, destinados básicamente a grupos u organizaciones de pequeños productores. Las acciones realizadas fueron:

- Desarrollar una metodología de identificación de Areas Problemas a nivel departamental.
- Desarrollar una metodología para la identificación de proyectos para el desarrollo rural a nivel departamental.
- Identificar ideas de proyectos para el desarrollo rural departamental. Con una metodología definida y otro material de apoyo, se identificaron 95 ideas de proyectos.
- Priorizar las ideas de proyectos. Junto con identificar los proyectos fue necesario introducir un proceso de priorización que permitiera definir los que iban a ser elaborados.

ii. Elaboración de solicitudes de preinversión. A través de un trabajo conjunto entre funcionarios de las Intendencias, Dirección de Extensión del MGAP y otras Entidades departamentales fue posible la elaboración de siete solicitudes de Preinversión, las cuales suman un total de US\$ 156.100, y el costo total de los proyectos se estima en US\$ 15 millones de dólares. Estas son:

- Producción y Comercialización de Productos Hortícolas, Frutícolas y Agrícolas. Sociedad de Fomento Rural del Cuareim. Departamento de Artigas.
- Aprovechamiento Industrial de Desechos. Generados en Molinos Arroceros (cáscara). Cassarone Agroindustrial Departamento de Cerro Largo.
- Servicios de Apoyo a la Producción para el Desarrollo del Area de Influencia de la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo. Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo. Departamento de Cerro Largo.
- Desarrollo de la Cuenca Lechera de CARDAL. Grupo CARDAL Departamento de Florida.
- Desarrollo de Rubros no Tradicionales en la Zona de Influencia de CADYL. Cooperativa Agropecuaria de Young S.R.L. Departamento de Río Negro.
- Producción de Semilla Hortícola para Abastecimiento del Mercado Interno y Externo. Sociedad de Fomento Rural de Colonia Wilson. Dpto. de San José
- Producción e Industrialización de Frutas y Hortalizas. Cooperativa Agropecuaria Limitada Viticultores Amigos de Colonia Rodríguez, Sociedad de Fomento Rural de Viticultores de Villa Rodríguez. Departamento de San José.

iii. Elaboración de pequeños proyectos.

- Desarrollo Apícola en el Departamento de Durazho. Sociedad de Fomento Apícola de Durazno, Departamento de Durazno.

- Proyecto Piloto de Producción e Industrialización de Leche de Oveja. Sociedad de Fomento Rural de Durazno, Departamento de Durazno.
- Central de Maquinaria para Laboreo de Suelo y Conservación de Forrajes. Asociación de Productores Lecheros de Rió Negro, Departamento de Río Negro.
- Desarrollo de Servicios de Post-cosecha para Horticultores de Salto.

iv. Administración y Ejecución de Proyectos.

- Evaluación sobre la marcha del Proyecto de Desarrollo del Area de Alrededores de Tacuarembó (Préstamo SP/SF-84-09-UR).

1.2 Instituciones del Sector no Gubernamental.

Estas Instituciones están referidas a organizaciones de productores tales como Sociedades de Fomento Rural, Cooperativas, grupos de productores, etc. A estas se les ha tratado de fortalecer institucionalmente preferentemente en el desarrollo de metodologías apropiadas para la formulación de proyectos y de solicitudes de pre-inversión. El trabajo de mayor envergadura ha sido con la Cooperativa CALAGUA.

a. Elaboración de solicitudes de preinversión.

- Ampliación de la capacidad del Matadero Casablanca. Depto. de Paysandú.

b. Elaboración de proyectos de inversión. En la mayoría de los casos la acción se orientó a promover una participación de las entidades en la elaboración de los proyectos de los cuales serían beneficiarios.

- Sub-Proyecto de Producción de CALAGUA.
- Sub-Proyecto de Maquinaria Agrícola de CALAGUA.

c. Ejecución de Proyectos. La acción se centra básicamente en apoyar a la cooperativa CALAGUA en el manejo del componente de cooperación técnica prevista en el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial de las cooperativas del Vértice Norte que esta siendo financiado por el BID, el esfuerzo se centró en la identificación y reclutamiento de los consultores en áreas técnicas específicas.

2. Area de Concentración: Apoyo a la consolidación de acciones de desarrollo rural.

La consolidación del mecanismo institucional para la identificación y formulación de pequeños proyectos destinados a favorecer a organizaciones de pequeños productores, no sólo ha facilitado la identificación y formulación sino incluso, junto con ello se ha venido apoyando la obtención de recursos ante las diferentes fuentes de financiamiento.

Estas acciones se han hecho con una doble dimensión. En primer lugar una de corto plazo, a través de la identificación, elaboración, y ejecución de pequeños proyectos pilotos, destinados a resolver aspectos puntuales del proceso de producción, comercialización o agroindustriales, pero que tienen efectos demostrativos y multiplicadores. Dentro de estas perspectivas están los proyectos mencionados en el punto e. En segundo lugar, se ha desarrollado una estrategia de más largo plazo y de mayor cobertura, a través de la cual se elaboró un perfil de proyecto de apoyo a los pequeños productores de más bajos ingresos. A este instrumento el MGAP le ha demostrado su interés y apoyo. Con este proyecto se estaría atendiendo a unos 10 mil pequeños productores que hoy día no son usuarios de ninguna institución financiera y de apoyo tecnológico. El estaría orientado a ayudarlos en sus necesidades más urgentes, en el campo de la producción, la comercialización y la transformación de sus productos.

3. Area de Concentración: Acciones en otras Areas temáticas en respuesta a demandas específicas.

Las acciones en estas áreas han estado referidas a dar respuesta a pedidos específicos.

a. Apoyo a CALAGUA. Las acciones realizadas han sido

- i. La reformulación del subproyecto de producción.**
- ii. La reformulación del subproyecto de maquinaria.**
- iii. Apoyar tareas de capacitación, especialmente facilitando la concurrencia a cursos, destinados a productores y técnicos, y visitas a países del área a ver aspectos específicos que han sido de interés de la cooperativa.**

iv. La identificación y contratación de los consultores del programa de cooperación técnica previsto a financiar con recursos del BID.

b. Apoyo a la Comisión para el Desarrollo de la Inversión de la Presidencia de la República. Las acciones se relacionaron con aspectos del desarrollo de la granja y más específicamente las acciones fueron:

- Apoyo a consultores en aspectos tecnológicos y de producción de frutilla y espárrago.
- Apoyo técnico de un consultor y publicación sobre la Endivia.

c. Apoyo al MGAP en la elaboración del Programa de Apoyo a Productos no Tradicionales de Exportación, que el Gobierno está gestionando ante el Banco Mundial. Esta es una solicitud de financiamiento al Banco Mundial por U\$S 40 millones para fortalecer exportaciones hortifrutícolas de Uruguay. Producto de este trabajo se sacó la publicación "Elementos de los mercados externos para frutas y hortalizas de Uruguay".

D. ESTRATEGIAS Y METODOLOGIAS DE COOPERACION

Dada la aptitud del país a la cooperación internacional, la estrategia seguida tanto con el Proyecto Granja como el trabajo con las Intendencias Municipales, ha estado enmarcada dentro de la estrategia global definida por la Oficina, que es la de ampliar la capacidad técnica e institucional del IICA en el país.

La estrategia descansa en cinco puntos básicos. En primer lugar, la concertación con las autoridades nacionales del programa de acciones a realizar, de tal forma que ellas estén dentro de sus necesidades y prioridades. En segundo lugar, se ha buscado una activa participación de los grupos técnicos nacionales en el trabajo, de tal forma que la acción del instituto se vea como una complementariedad o facilitadora de las tareas. En tercer lugar, el que como producto del trabajo se obtuvieran productos concretos técnicamente válidos y que contribuyeran en el corto plazo a resolver problemas concretos. En cuarto lugar se ha hecho una articulación con proyectos de otros Programas, dentro de los cuales se debe indicar el trabajo realizado con el

Programa IV en lo referente a los aspectos de comercialización y agroindustria de los productos de granja. También se han articulado acciones con el Programa II a través de un proyecto de transferencia de tecnología a ejecutar con CAF. En quinto lugar, trabajar e incorporar a la dinámica de acción a las organizaciones no gubernamentales tales como cooperativas, Sociedades de Fomento Rural y otras organizaciones de tal forma que ellas puedan participar en la identificación, elaboración y administración de sus programas y proyectos. Este último aspecto en el Uruguay adquiere una alta importancia dada la debilidad del sector público y en forma muy especial aquel que trabaja con el sector granjero y con los pequeños productores. Esta estrategia ha permitido consolidar las acciones en el sector granjero y por otra promover el interés y compromiso de las instituciones nacionales, en el proceso de lograr un mayor desarrollo de los pequeños productores.

E. INSTRUMENTOS DE TRABAJO.

Los instrumentos de acción utilizados en los trabajos de cooperación técnica son:

1. La cooperación técnica directa a los grupos nacionales, mediante la cual se ha pretendido transmitir tecnologías y conocimientos técnicos y experiencia de otros países y que pueden ser aplicables a la realidad nacional, con el fin de resolver problemas específicos. Lo anterior se ha venido realizando con los técnicos de la Oficina y el reclutamiento de consultores para áreas técnicas especializadas.

2. La capacitación, a través de la cual se ha pretendido transferir conocimiento en áreas o aspectos específicos con el objeto de incrementar la capacidad de las Instituciones Nacionales. Para ello además del entrenamiento en servicios se han realizado eventos técnicos, seminarios-talleres de corta duración pero en los cuales se trataron temas en profundidad. La realización de estos eventos se ha hecho a través de técnicos nacionales y extranjeros.

3. La cooperación técnica recíproca, la cual se ha realizado mediante la traída de especialistas en áreas determinadas de países vecinos (Argentina, Chile y Brasil), los cuales provenientes del sector público y de organizaciones no gubernamentales.

4. Sistematización y difusión de informaciones específicas sobre aspectos técnicos relacionados con la granja y los pequeños productores. En este aspecto el esfuerzo se ha orientado a poner a disposición de los técnicos nacionales la información necesaria que permita encarar problemas concretos. A este respecto se le ha venido asignando una alta importancia a las publicaciones las cuales en general han venido teniendo una alta incidencia.

5. Servicios administrativos destinados a manejar fondos externos para fines previamente determinados. Los utilizados han estado relacionados básicamente con la intermediación técnica.

F. ARTICULACION DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA III CON LOS OTROS PROGRAMAS A NIVEL DEL PAIS O DE LA REGION.

La articulación de acciones sólo se ha hecho a nivel de la Oficina, ya que a nivel regional no ha habido articulación con los proyectos de los países del área, lo cual se debe a que a nivel del área no existe ningún mecanismo o instrumento que lo articule.

A nivel del país la articulación se ha realizado a través del Representante y las áreas en la cual se venía articulando más acciones han sido, en primer lugar en comercialización, las que en la actualidad en gran parte se ha visto interrumpida por traslado del Especialista a otra Oficina y la orientación de la Dirección del Programa de no participar en actividades nacionales. En segundo lugar, se ha comenzado a articular acciones con el Programa II a través de un trabajo que se realizara con Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), en el Proyecto: Red de Transferencia Tecnológica Cooperativa.

G. PERSPECTIVAS DE ACCION FUTURA

Las perspectivas de acción futura en general son positivas, ya que el IICA ha logrado desarrollar en el país un liderazgo de acción en el área granjera, lo que le ha permitido un espacio institucional importante, reconocido por las autoridades nacionales y por las demás instituciones. A nivel Departamental también hay un manifiesto interés de las Intendencias Municipales.

y del MGAP de que se pueda continuar el trabajo iniciado en 1988 en el área de identificación y formulación de proyectos orientados a beneficiar a los pequeños productores. Sin embargo parte del espacio ganado corre el riesgo de perderse, dadas las limitaciones de recursos que se vienen adoptando en cuanto a los instrumentos de cooperación técnica que se ejecutan. De ahí que un punto relevante incorporado a la acción futura es el referente a la obtención de recursos externos, para lo cual la Oficina está implementando perfiles y proyectos específicos. Para estos efectos se dispone ya de los siguientes perfiles de proyectos:

- Apoyo al Desarrollo de los Pequeños Productores.
- Apoyo a las Intendencias Municipales y otras Entidades Regionales en acciones de desarrollo rural.
- Programa de Desarrollo de la Mujer Rural en el Uruguay.
- Inserción de la Juventud Rural en los Programas de Apoyo a los Pequeños Productores.
- Desarrollo Comercial y Agroindustrial para Pequeños Productores Hortícolas del Dpto. de Salto.
- Desarrollo Agroindustrial para Pequeños Productores del Dpto. de Durazno.

La estrategia global estará orientada a consolidar las acciones en el sector granjero y a promover el interés y compromiso de las Instituciones Nacionales y Departamentales, a fin de lograr un mayor desarrollo de los pequeños productores.

De acuerdo a la Estrategia de Acción del IICA a Nivel de País aprobada para Uruguay en los próximos años las acciones en las cuales se asumirían responsabilidades estarían cubiertas por dos proyectos y acciones de apoyo administrativo. Estas serían:

a. Fortalecimiento Institucional de Apoyo a la Branja. Dicho proyecto estará orientado a fortalecer al sector granjero más dinámico, especialmente en lo relativo a identificación y formulación de proyectos de inversión, identificación de nuevos horizontes de producción, el desarrollo agroindustrial de la granja; apoyo a grupos y organizaciones de productores, difusión de información del sector granjero y capacitación de personal para que actúen como capacitadores.



Dado el problema de mercado que tienen a nivel nacional los productos granjeros se asignaría una alta importancia al desarrollo de la agroindustria, ya que ella constituye una de las pocas posibilidades de desarrollo del sector agropecuario. Para ello se utilizará el mecanismo de consultorías específicas. Otra importante a articular con el Programa IV es el establecimiento de nuevos nichos de mercados.

b. Apoyo a las Intendencias Municipales y Entidades Regionales para el desarrollo de los pequeños productores de más bajos ingresos. Es un proyecto nuevo, que se encuentra en proceso de elaboración y que está siendo presentando próximamente para su aprobación. Este proyecto tendría como objetivo específico el apoyar a las Intendencias y Entidades Regionales en los esfuerzos que ellas llevan a cabo por incorporar a grupos significativos de pequeños productores que, en la actualidad, no son beneficiarios de ninguna institución crediticia formal y que tiene problemas muy graves de comercialización y de conocimientos tecnológicos y que producen en forma muy baja para el mercado, ya que el resto es de subsistencia. Esta constituye un área relativamente nueva que el IICA ha comenzado a promover con una gran aceptación e interés de las Instituciones Nacionales, tanto públicas como no gubernamentales. Junto con el proyecto de cooperación técnica, el Instituto ha venido trabajando en un proyecto de inversión para atender en forma integral a los pequeños productores, de tal forma que se trabajaría en forma complementaria con ambos proyectos.

c. Acciones de apoyo administrativo. Estos serían instrumentos de cooperación que se utilizarán básicamente para ejecutar recursos externos provenientes de entidades públicas y no gubernamentales, especialmente relacionadas con intermediación técnico y cooperación horizontal. Dentro de este esquema se tiene previsto continuar con la cooperación a CALAGUA hasta 1990 en que se terminarían los recursos del BID, sin perjuicio que se pudiese continuar a futuro con otras fuentes de fondos.

La realización de estos instrumentos de cooperación técnica, requerirá la cooperación y apoyo específico en áreas concretas de técnicos de otras oficinas y de consultores externos al IICA aspecto que ya se viene realizando de acuerdo a las disponibilidades financieras. En este sentido, se prevé como muy importante el



apoyo que podrían prestar los Especialistas del Programa III y también los del Programa IV, ya que uno de los aspectos críticos del sector granjero y de los pequeños productores, es el referente a la comercialización y los horizontes de producción. Ellos podrían contribuir efectivamente a expandir la acción de estos trabajos si se contribuyera financieramente y técnicamente a ello.

Otro punto de interés y sobre el cual se requerirá un esfuerzo especial por parte de la Dirección del Programa III, será la instrumentación de algún mecanismo que permita ir integrando estos esfuerzos nacionales en el marco del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria.

28.04.1989

FECHA DE DEVOLUCION			
22 JUN	1990		



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
ANDES 1365 - P. 8 - TELS: 90 83 26 - 90 83 39 - CASILLA DE CORREO 1217 - TELEX IICA-UY 22571