

IICA
E10
1257

IICA



Propuesta de Estudios
Básicos para la Formulación
de un Programa Sectorial
Agropecuario

OFICINA DEL IICA EN URUGUAY



**Propuesta de Estudios
Básicos para la Formulación
de un Programa Sectorial
Agropecuario**

Montevideo, Uruguay
1989

00002539

11CA
E10
1257

I. ANTECEDENTES

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzará a incluir a los Préstamos Sectoriales dentro de sus modalidades de financiamiento a partir de 1990 de acuerdo a las pautas contenidas en la Propuesta para la Séptima Reposición General de Recursos aprobada por la Asamblea de Gobernadores.

A su vez el IICA ha recibido a través de la declaración de Ministros de Agricultura de Ottawa, un mandato explícito en el sentido de trabajar conjuntamente con los países y con organismos financieros internacionales en el objetivo de fortalecer la capacidad de diseño e implementación de programas de ajuste sectorial agropecuario.

A partir de estos antecedentes ambas instituciones han estado trabajando conjuntamente con el objetivo de apoyar a los países en la preparación de Programas Sectoriales Agropecuarios, previéndose que en 1990 existirán mecanismos formales de cooperación en funcionamiento, para colaborar con los países para llevar adelante un proceso de reflexión tendiente a definir la estrategia de desarrollo sectorial de mediano plazo (tres a cinco años) de forma que los componentes de un programa sectorial respondan a un análisis crítico de la realidad del sector y que coherentemente se ordenen para el logro de los objetivos que el gobierno establece para el sector.

Las propuestas del Programa Sectorial Agropecuario que se formulen a través de estos mecanismos contemplarán una estrategia de desarrollo para el sector, lo que implica la definición de un objetivo sectorial y en la que concurren tres componentes básicos para el logro de los mismos; un conjunto de inversiones, tanto del sector público como privado, que resulten prioritarias, las reformas de políticas que aparezcan como críticas a la luz de un análisis de la realidad sectorial y un conjunto de reformas de carácter institucional que también resulten prioritarias para la ejecución del programa.

Cada uno de estos tres componentes de los PSA pueden ser objeto de financiamiento, por lo que paralelamente a la estrategia de desarrollo se plantea una estrategia de financiamiento cuyo objetivo es garantizar un adecuado financiamiento para cubrir las necesidades del Programa.

El financiamiento de las inversiones irá destinado tanto al sector público§ (tecnología, infraestructura, formación de recursos humanos, etc.) y del sector privado, cuyo financiamiento se canaliza a través de los proyectos de crédito. La factibilidad de dichas inversiones deberá mostrarse a través de los correspondientes proyectos.

En el caso de las reformas de políticas e institucionales el financiamiento irá dirigido específicamente a cubrir los costos de transición que el país incurre al implementarlas, haciendo posible de esta manera su efectiva ejecución. Cualquier reforma incluida en un PSA debería arrojar beneficios superiores a sus costos, pero es posible que temporalmente los costos sean superiores y por lo tanto se requiera un financiamiento durante la transición.

Asimismo, es posible que los costos recaigan sobre determinados sectores, en cuyo caso el financiamiento irá dirigido a viabilizar la reconversión de los mismos o eventualmente a compensarlos transitoriamente por los costos que les supone la ejecución del Programa.

1.2 Aspectos Operativos de un PSA en Uruguay

De acuerdo a los procedimientos operativos del BID, los préstamos sectoriales deben surgir del "Proceso de Programación por País", mecanismo a través del cual el BID establece la estrategia de financiamiento de mediano plazo.

Uno de los elementos centrales del Proceso de Programación es la "Misión de Programación" que a su vez constituye una instancia central del diálogo entre el País y el BID acerca del proceso de desarrollo y de las necesidades de financiamiento.

El gobierno ha establecido a través del MGAP y de OPP, un programa sectorial agropecuario, cuyos lineamientos preliminares, componentes y términos de referencia para la formulación se detallan más adelante.

II. COMPONENTES DE UN PROGRAMA SECTORIAL

2.1 Ideas para una estrategia dinamizadora del sector

- Características dominantes del crecimiento sectorial de los últimos años.

El crecimiento sectorial de los últimos años se caracteriza, por un lado, por la diversificación de la producción hacia actividades no tradicionales y por otro, la vocación netamente exportadora de tales producciones, cuyo crecimiento respondió básicamente al esfuerzo de grupos privados.

En contraste con estos sectores que mostraron un gran dinamismo, el país posee importantes áreas destinadas a la ganadería tradicional, donde más allá del crecimiento del stock y producción lanera, se aprecia un estancamiento generalizado con índices de productividad bajos aún cuando existe tecnología disponible para su crecimiento, caracterizado en general por la abundancia del recurso tierra y la extensividad de su utilización.

Paralelamente existen amplios sectores en que el factor tierra es relativamente escaso, constituido por pequeños productores de bajos ingresos cuya producción está destinada a un mercado interno incapaz de absorber los eventuales incrementos derivados de un esfuerzo masivo de tecnificación, por lo que también en este caso la transformación de la base productiva debe adecuarse a las exigencias del mercado exportador.

2.1.1 Elementos centrales a considerar en la formulación de una estrategia sectorial

- Diversificación de exportaciones.
En función del alto grado de abastecimiento interno de fibras y alimentos es razonable plantearse como objetivo de mediano plazo para el sector la consolidación del proceso de diversificación de exportaciones agropecuarias, tanto en lo que hace a incorporación de nuevos rubros como a la profundización del procesamiento agroindustrial de rubros tradicionales.

La consolidación del desarrollo del sector agropecuario requiere plantearse objetivos concretos para poner a nuestro productor agrícola y agroindustrial en las mejores condiciones de competir internacionalmente. Asimismo, el propósito de crecimiento con equidad, implica promover una mayor inserción económica y social de sectores rezagados de productores.

- Eficiencia económica como condición necesaria. Desde que todo incremento en la producción tendrá casi inevitablemente que ser exportado, será preciso poner énfasis, en primer lugar, en el cambio tecnológico que apunte a la productividad de los recursos, mejorando la competitividad. En segundo lugar, se deberá mejorar el sistema de transporte, almacenaje, empaque, conservación y elaboración de productos, a fin de alcanzar los niveles de presentación, calidad y sanidad que permitan competir en los mercados de punta.

- Crecimiento económico con equidad en su distribución. Esto significa que como complemento del objetivo del crecimiento sostenido se debe asegurar equidad en el crecimiento, lo que supone, en lo productivo, la realización de esfuerzos adicionales dirigidos a mejorar las condiciones de producción de los productores de bajos ingresos, promoviendo la incorporación de tecnología, la mejora de los sistemas de comercialización y procesamiento de la producción y facilitando su acceso a los servicios sociales y de apoyo a la producción, así como al redimensionamiento de las unidades de producción.



Por otra parte, la mejora de la calidad de vida, depende de políticas sociales en el medio rural que atiendan los problemas de marginalidad y pobreza rural, creando condiciones para la radicación de la población y su participación en la vida económica y social del medio rural.

2.1.2 Principales áreas en que el Estado desempeñará un papel preponderante

Desde el punto de vista operativo el soporte del Estado, a través de un ordenamiento jurídico e institucional constituye un factor decisivo en esta estrategia sectorial. Entre las funciones que se reservan a la esfera del sector público, se señalan:

a. Crear economías externas a las unidades productivas, brindando servicios, aportando infraestructura y respaldo institucional. A este respecto, se señalan como áreas de apoyo a la producción que serán responsabilidad principalmente del Estado:

- Generación y transferencia de tecnología y sanidad.
- Fondos de financiamiento de la inversión privada.
- Infraestructura de almacenaje y frío en las terminales.
- Electrificación y comunicaciones.
- Respaldo de la negociación y venta en mercados externos.
- Educación y capacitación técnica.
- Funciones de contralor y control de calidad.

b. Acciones de promoción; allí donde el sector privado sea débil y le resulte difícil ordenar los procesos de cambio tecnológico, producción, procesamiento y comercialización, el Estado podrá asumir el liderazgo en la promoción e impulso al desarrollo. Esto podrá ser especialmente válido en aquellos sectores cuyo desarrollo debe atravesar una etapa de maduración durante la cual los beneficios son insuficientes para garantizar la toma de riesgo por parte de los productores. En estos casos, asume relevancia la producción agroindustrial y la agroindustria rural.

El financiamiento de los costos organizativos y de asistencia técnica durante el período de maduración parece una asignación razonable de recursos al prestar apoyo a la producción. Algunas modalidades de microempresa probablemente no puedan superar la etapa durante la cual los ingresos son insuficientes para financiar los costos de organización y asistencia técnica y aún otros de infraestructura de servicios en común.

Hay un gran esfuerzo de capacitación empresarial, disponibilidad de información y comunicación que deberá realizar el Estado en articulación con las organizaciones de productores. La información de mercados, tecnología, financiamiento, la previsión de resultados y la evaluación de los riesgos, son elementos esenciales para las decisiones de los productores que hoy no están disponibles y son la base de la correcta toma de decisiones empresariales, en particular en la ganadería extensiva donde las organizaciones de productores son más débiles y la dispersión territorial dificulta los contactos orgánicos.

2.1.3 El papel del sector privado

En párrafos anteriores ya se ha resaltado el importante rol que cabe al sector privado en el crecimiento futuro del sector rural.

En muchos casos, sin embargo, las empresas tienen escala insuficiente como para procurarse todos los servicios técnicos, administrativos, financieros y comerciales en forma autónoma. La forma de alcanzar la dimensión adecuada para distribuir estos servicios a costos competitivos, es a través de la cooperación de los productores para montar organizaciones que proporcionen los servicios en forma eficiente. Entre estos se destacan:

- El asesoramiento técnico.
- El financiamiento de las inversiones.
- El procesamiento agroindustrial y conservación de la producción.
- La comercialización.

La búsqueda de nuevas formas de cofinanciamiento (sector público/sector privado), para la promoción de la organización; en el funcionamiento de sus costos mientras sea necesario y conveniente; en la capacitación y asistencia técnica y facilitar los enlaces entre los productores y las instituciones idóneas públicas o privadas, que puedan contribuir al desarrollo rural, podrá ser elemento importante para ampliar y/o perfeccionar experiencias que el País ya viene desarrollando con relativo éxito.

En muchos casos, los servicios pueden ser transferidos al productor por organizaciones orientadas a brindar servicios con fines de lucro -siendo posible un muchos casos, alcanzar resultados semejantes como lo demuestran las experiencias en arroz y citrus. Será asimismo más difícil lograr la integridad de apoyo que requieren los productores más débiles; donde las organizaciones de productores brindan mayor cobertura, como es el caso de lechería.

La experiencia del sector privado uruguayo en las últimas décadas, muestra la eficacia de esta articulación entre el sector primario y los servicios de promoción. Se destaca particularmente el impacto del acercamiento del productor a la cadena agro-industrial y a la comercialización. Dicha articulación introduce en el sistema la necesidad de valorizar más la producción-procesamiento, mercadeo- y de promover el aumento de la producción, la reducción de costos y la mejora de la calidad. Los buenos resultados obtenidos en leche, arroz y citrus, contrastan con la desorganización de los productores ganaderos, el conflicto endémico entre productores y frigoríficos y de la casi imperceptible evolución de la tecnología. Esta última situación podría solucionarse con un mayor esfuerzo de cooperación entre los principales actores (industria y productor agropecuario).

2.1.4 Las actividades prioritarias

Es posible realizar una clasificación de los principales sistemas de producción. Estos se caracterizan por rubros y regiones cuyas características muy sucintamente son:



- La ganadería extensiva de carne vacuna y lana desarrollada sobre suelos arenosos y suelos pesados poco profundos. No han existido avances claros en la oferta de tecnología; existe una gran disgregación de los productores; los servicios de apoyo a la producción son limitados y las relaciones con la agroindustria son muy conflictivas en la carne y algo menores en la lana. Ocupa más de 10 millones de hás.

- La producción integrada de granos y ganadería (engorde o lechería) que predomina en el litoral oeste. Es un sistema que se ha tecnificado notablemente en la última década; alcanza altos niveles de eficiencia productiva y se ha desarrollado acompañada de una red de organizaciones de productores y servicios de apoyo externos muy consistente, que constituye una buena plataforma para apuntalar ulteriores desarrollos. Ocupa unos 3 millones de hás.

- La lechería especializada del Sur -San José, Florida, Canelones, parte de Colonia, Flores y Maldonado. Es una producción muy integrada, de alto ritmo de progreso técnico, ocupa algo menos de 1 millón de hás., está volcada a la exportación y mantiene un alto ritmo de crecimiento.

- La producción arrocerá, predominantemente desarrollada en la cuenca de la Laguna Merin pero que también alcanza cierto desarrollo en Tacuarembó, Rivera y Artigas. Actividad de gran progreso técnico, desarrollada en torno a la exportación, articulada a la agroindustria y con alto potencial de desarrollo futuro a partir de tecnologías que aumentan los rendimientos, reducen los costos de riego y la incorporación a la rotación de una ganadería más eficiente.

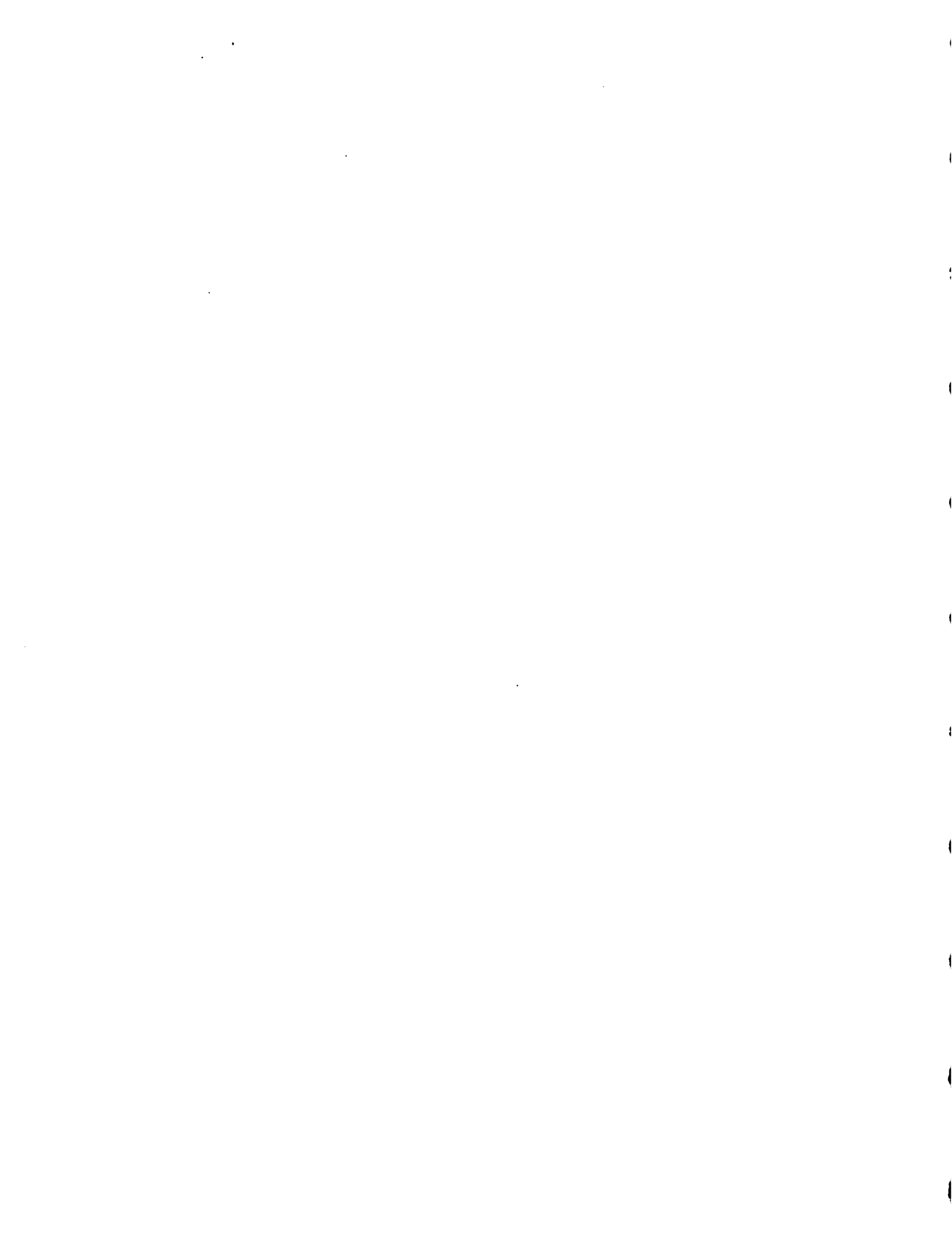
- La producción sojera del este y noreste del país; rodea los bajos arroceros, muestra una buena integración de los productores, no hay una instancia agroindustrial. Se integra por los servicios e inversiones al arroz y a la ganadería por las rotaciones que todavía son incipientes e insuficientes. Es una actividad con gran futuro.

- La producción citrícola del litoral norte, muy articulada a la agroindustria, muy concentrada, con alta tecnología y eficiencia, actividad netamente exportadora que mantiene su ritmo de crecimiento.

- La producción llamada "granjera" que combina hortalizas, frutales y animales menores con alguna industria rural. Es un sector de economía familiar de tipo campesino que se desarrolló alrededor de Montevideo (Canelones) y de las ciudades del interior. Es un sector atrasado tecnológicamente con bajos niveles organizativos y con escasos recursos disponibles -suelos deteriorados, predios pequeños, tenencia irregular, etc. Existen problemas de estacionalidad de la producción, inestabilidad de rendimientos, falta de calidad y presentación, no se exportan excedentes. La comercialización es muy costosa y escasa la infraestructura. Recientemente se han desarrollado experiencias en gran escala con formas organizativas más modernas y con producción destinada a la exportación. Estas experiencias son incipientes pero promisorias.

- La forestación con el objeto de utilizar la madera y con destino a la exportación, es un objetivo reciente y se comienzan a implementar algunas iniciativas de escala considerable. Es otra actividad que tendrá un gran desarrollo desde ahora; el programa de crédito BIRF tiene por objetivo financiar la siembra de cien mil hás. en los próximos cinco años.

Las mayores respuestas en términos de tasas de aumento de la producción y las exportaciones para los próximos años provendrán de los granos (arroz, soja, girasol, trigo y cebada), la lechería y los citrus. Se darán los primeros pasos en la granja y se realizarán inversiones fuertes en la forestación. La lana, la carne y los cueros constituyen cerca de la mitad de las exportaciones del país y el 8% del PIB; tasas de crecimiento moderadas pueden tener impactos semejantes al de otros rubros que puedan evolucionar a mayor ritmo. Por este motivo, será preciso mantener la prioridad en resolver los cuellos de botella que afectan a estos rubros.



Un programa de desarrollo de los sistemas de producción expuestos y con la estrategia definida más arriba conduce a la necesidad de considerar:

- Modificaciones institucionales, en particular referidas al sector público para apuntalar al sector privado.
- Algunos cambios en las políticas económica y agropecuaria.
- Un programa de inversión pública.

En los puntos que siguen se consideran los términos de referencia para un Estudio Sectorial Agropecuario.

III. TERMINOS DE REFERENCIA DE UNA COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA LA PREPARACION DE UN ESTUDIO SECTORIAL AGROPECUARIO

3.1 Objetivo

El objetivo de la Cooperación técnica es preparar un Estudio Sectorial que: i) identifique los problemas que afectan al sector y limitan su crecimiento sostenido; y ii) recomiende las medidas y acciones favorables para la expansión de sector. El estudio dará el marco analítico para un posible Programa Sectorial de Inversiones.

3.2 Estudio Sectorial

El Estudio Sectorial se constituirá de dos partes. La primera será un conjunto de Estudios Básicos detallados que permitan identificar problemas y restricciones para la reactivación sostenida del sector, según los lineamientos estratégicos propuestos en el numeral II de esta propuesta. La segunda parte será una propuesta que contiene medidas que deberán tomar las entidades públicas y privadas para: fortalecer los mecanismos de acción y coordinación, relacionadas con la promoción de la reactivación en las actividades productivas prioritarias; ii) revisar y actualizar políticas sectoriales y macroeconómicas en el sentido de

la promoción de la conquista y/o ampliación de mercados externos, de mayor eficiencia de abastecimiento interno; y iii) la modernización institucional del sector, con énfasis en la reestructuración del Ministerio de Agricultura y los organismos en su ámbito de actuación y los mecanismos de articulación entre el sector público y privado. A continuación, se detalla en contenido del Estudio Sectorial Agropecuario.

3.2.1 Estudios Básicos

3.2.1.1 Mercadeo. Analizar las posibilidades de ampliar y diversificar la participación de productos de origen agropecuario "in natura" o procesados y las condiciones de competitividad de la producción nacional en los mercados subregionales de América Latina y en otros mercados. Analizar los problemas de comercialización interna y externa y los que afectan la eficiencia del mercadeo de productos y sistemas de aprovechamiento de subproductos de la comercialización y agroindustrialización.

3.2.1.2 Estructura productiva. Analizar las posibilidades de ajustes de los sistemas de producción actuales con miras a la competitividad y los demás objetivos del desarrollo económico y social en las actividades productivas identificadas como prioritarias. Hacer un balance de oferta y demanda tecnológica e identificar prioridades para la investigación y transferencia de tecnología. Analizar los mecanismos de articulación agricultura industria con miras a la armonización de intereses y complementariedad.

3.2.1.3 Infraestructura se servicios básicos. Analizar factores de encarecimiento excesivo de los costos de servicios básicos, especialmente de transporte, almacenaje, puertos y condiciones operacionales que enlentecen el transporte interno y externo de los principales productos agropecuarios y agroindustria. Dar especial atención al análisis, costos e intermediación involucrados en la "Post

Cosecha de Productos (Packing, congelamiento y transporte en frío y/o in natura de productos. Analizar las deficiencias de energización rural y la justificación y viabilidad de ampliar la cobertura, sobre todo, en áreas de mayor densidad demográfica y de pequeña producción. Analizar alternativas de organización de la distribución en base a experiencia de otros países en programas de electrificación rural. Estimar pérdidas por sequías en la producción de granos y productos hortícolas y frutícolas y justificar preliminarmente inversiones en riego para productos de alto valor económico y definir áreas prioritarias para profundizar estudios de viabilidad.

3.2.1.4 Analizar las formas de financiamiento a la producción y a la comercialización interna y externa e identificar aspectos que restringen la cobertura crediticia a nivel de productores primarios, a la agroindustria y a la comercialización externa y que dificultan la flexibilización de los mecanismos de financiamiento. Analizar la situación de endeudamiento a nivel subsectorial de productores agropecuarios, cooperativas y agroindustrias.

3.2.1.5 Infraestructura tecnológica. Aunque el aspecto de generación y transferencia de tecnología agropecuaria va a ser atendida por la creación del INIA y el Proyecto MGAP/BID de Generación y Transferencia de Tecnología, corresponde un esfuerzo para definir mecanismos que articulen las prioridades de investigación con actividades productivas prioritarias y "problemas" tecnológicos identificados en el campo real de la producción. y "de demandas tecnológicas" potenciales, a partir de nuevos productos y/o de características específicas y exigencias de los mercados externos, en cuanto a variedades, uniformidad y calidad y presentación. El análisis de la perspectiva de la agrobiotecnología permitirá definir un espacio importante, a mediano plazo, para la tecnología de punta en una estrategia agroindustrial exportadora.

En relación a la tecnología agroindustrial y de "Post-cosecha", identificar las principales deficiencias a nivel institucional nacional y perspectivas de superarla, mediante la capacidad nacional de experimentación y/o subsidiariamente vía transferencia de tecnología.

3.2.1.6 **Infraestructura social y de desarrollo rural.** Identificar el potencial de desarrollo de microempresas rurales, considerando pequeñas actividades productivas, pequeños animales, frutas y hortalizas, etc., artesanías, oficios, con énfasis en el trabajo productivo de la mujer y juventud rural y sus organizaciones. Identificar necesidades de capacitación de la mano de obra rural, especialmente en los oficios: alambrador, esquilador, talabartero, domador, etc., y posibles formas de organización. Analizar alternativas para promover el desarrollo rural que presenten condiciones que permitan actividades productivas, factibles en términos económicos, financieros y técnicos. A estos efectos se analizará la viabilidad de instrumentos como: crédito, asistencia técnica, organización y procesamiento de la producción y comercialización, que conduzcan la elevación de los ingresos familiares y el instrumento catalítico de organización de productores.

3.2.1.7 **Políticas.** Analizar las políticas vigentes, tanto las dirigidas al sector, como otras que inciden en el mismo. Ejemplo: tipo de cambio, impuestos, aranceles, tarifas, subsidios, bonificaciones y normas administrativas que inciden sobre la eficiencia de la producción, comercialización y agroindustrialización. El objetivo central del análisis de políticas es identificar aspectos que puedan ser modificados para reducir costos, de producción, intermediación, eliminar trabas a la exportación, estimular la competitividad en los mercados externos, y promover la diversificación exportadora, a través de un marco legal atractivo a la inversión agropecuaria y agroindustrial.

3.2.1.8 **Análisis Institucional.** El análisis se orientará a la identificación de problemas de inadecuación de la estructura actual en relación a los roles que se requiere de un Ministerio de Agricultura orientado hacia la reactivación sectorial en base a la propuesta de diversificación de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales y dotado de una estructura descentralizada funcional y territorialmente, y capacitada para la conducción política del sector, la formulación, seguimiento y evaluación de

políticas, la administración de recursos de inversión pública, la coordinación de servicios de promoción de la producción, el desarrollo tecnológico del sector, el contralor de normas referidas a la sanidad animal y vegetal, etc.

El análisis deberá cubrir los mecanismos de articulación del sector público y privado, teniendo en cuenta la tendencia ya observada de coparticipación de este último en funciones de servicios de apoyo a la producción y comercialización.

3.3 Propuesta: Preparar un informe resumido y consolidado, con anexos detallados, donde se presentan las conclusiones y recomendaciones específicas en forma orgánica. Los anexos se referirán a los siguientes temas:

3.3.1 Modernización de la Estructura Productiva

Proponer las medidas necesarias para promover la ampliación de la eficiencia de los sistemas de producción de las actividades identificadas como prioritarias en el punto II, 2.1.4, en forma progresiva y sostenida, a través del cambio tecnológico; mejor utilización de los recursos disponibles y/o de nuevas inversiones. Sugerir medidas para recuperar, mantener y desarrollar los recursos naturales renovables y el medio ambiente ecológico. Se deberán proponer medidas, mecanismos y un plan de acción para nuevas formas de articulación entre el sector público y el sector privado, especialmente en el proceso de investigación/utilización de nuevas tecnologías, ya sea a consecuencia de la necesidad de cofinanciamiento de la investigación demandada por el sector privado, y/o por la necesidad que se establezcan reglas claras en cuanto al derecho de uso de los resultados, sobre todo, de la biotecnología. En este sentido, se deberá proponer un cuerpo normativo sobre derechos de patentes, y otros aspectos que, al mismo tiempo que facilite la acción conjunta para el desarrollo tecnológico, regularice dicha relación.

Proponer medidas que perfeccionen la acción cooperativa de los productores rurales en todos los eslabones de la cadena productiva, con énfasis en los aspectos de comercialización y agroindustrialización.

Proponer medidas para mejorar la articulación y compatibilización de intereses entre productores agropecuarios y las agroindustrias, sobre todo, en aquellos sectores en que dicha relación, históricamente y en la situación sea conflictiva.

3.3.2 Financiamiento del Sector

Proponer las medidas correctivas que deberán tomarse para limpiar la cartera de mora de subsectores importantes de los agentes productivos, agroindustriales y del sector cooperado que todavía están restringidos en su capacidad de inversión por la mora de sus deudas y viabilizar el financiamiento de las empresas del sector que sean superables. Identificar el rol que podría jugar la Corporación para el Desarrollo en la propuesta. Identificar el costo de un saneamiento de la deuda sectorial. Proponer medidas para ampliar la cobertura crediticia del sector y para el seguro contra riesgos de la inversión.

3.3.3 Cambios de Política

Proponer los cambios necesarios para resolver los problemas identificados en el análisis de las políticas y recomendar formas concretas de implantarlos y estimar el costo de su implementación y el beneficio diferido en el tiempo por los cambios propuestos.

3.3.4 Cambios al Sistema Institucional

Proponer cambios de tipo estructural y operativo para la modernización institucional del sector y el aumento de la eficiencia del sistema en su conjunto (sector público y privado). Poner énfasis en la modernización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la coordinación de los entes descentralizados y los mecanismos de articulación con el sector privado, con base en principios de descentralización funcional y territorial.

3.3.5 Programa de Inversiones

En función del análisis de la estructura productiva, de la infraestructura de servicios, social y de desarrollo rural, de las condiciones de los pequeños productores de bajos ingresos y de comercialización, de la estructura institucional, y de los Programas y Proyectos de Inversión en ejecución y/o en proceso de aprobación para financiamiento externo, presentar un esquema de posible contenido de un Programa de Inversiones Sectorial. Asimismo, definir el equipo de consultores, términos de referencia, presupuesto y cronograma tentativo para su preparación completa.



ANEXO**Lineamientos para la Realización
de Estudios Básicos****1. REFORMA DE POLITICA**

Dentro de un marco general de política económica de liberalización, apertura al exterior y reducción de la intervención y regulación del Estado, los últimos años han sido testigo de un importante avance en material de otorgar mayor competitividad externa a la producción agropecuaria.

No obstante ello, aún existen algunas áreas en que es posible proceder a reformar políticas con el objeto de mejorar la posibilidad de competir internacionalmente de nuestra producción, sin entrar obviamente en un esquema de subsidios. Se trata de modificar situaciones que de alguna manera están quitando capacidad de competencia a la producción nacional frente a la de otros países productores.

En todos los casos es necesario profundizar el estudio de las alternativas de políticas, fundamentalmente con el objetivo de evaluar a priori el impacto de los mismos sobre el potencial agroexportador y sobre otras variables de la economía.

A continuación se sugieren un conjunto de instrumentos de política que deben ser objeto de estudios específicos a efectos de su eventual inclusión en el Programa Sectorial.

1.1 Reducción de costos de producción

Competir con productos nacionales en los mercados de exportación requiere que los costos de producción internos guarden una relación adecuada con los de otros países productores.

Entre los factores que merecen ser estudiados en relación a su impacto sobre la competitividad de las exportaciones se debe mencionar:

a. Distorsiones de precios y encarecimiento de insumos como consecuencia de los gravámenes que el Estado establece a través de los impuestos directos e indirectos. En este sentido, es necesario analizar los que gravan a los combustibles, como el IMESI y mayor a la importación de crudo por su impacto sobre la producción y los fletes.

b. Costos de los servicios e insumos que el Estado vende en calidad de proveedor monopólico y las eventuales ineficiencias derivadas de ello. A modo de ejemplo, deben mencionarse los servicios portuarios y los propios combustibles en lo que hace a sus costos de producción.

c. Costos de insumos producidos localmente por industrias que aún poseen un alto nivel de protección arancelaria y no arancelaria, tales como automóviles, camiones, neumáticos, alambres, etc.

1.2 La corrección de distorsiones en el sistema de precios de productos

Aún cuando la intervención del Estado sobre los precios de productos agropecuarios ha tendido a reducirse significativamente en el pasado, aún existen una serie de factores que merecen ser estudiados a efectos de mejorar la competitividad del sector.

En este campo corresponden señalar los siguientes factores a estudiar:

a. La estructura de impuestos a las exportaciones y mecanismos de promoción de exportaciones. En este sentido, el estudio debe orientarse a crear una estructura de detracciones y devolución de impuestos indirectos que constituyan un marco estable y permanente de política en este sentido, reduciéndose al mínimo la discrecionalidad.

b. Las restricciones a la exportación de productos primarios, sin procesamiento, que en la actualidad operan como un marco de protección para la agroindustria (caso de la industria del cuero). En este caso, el objetivo debe ir dirigido a evitar las transferencias intersectoriales de ingresos.

1.3 La Necesidad de Crear un Marco Atractivo a la Inversión Productiva y Agroindustrial

La competitividad del sector agropecuario, en el largo plazo depende de la inversión, fundamentalmente a nivel tecnológico, tanto en la producción como en el procesamiento agroindustrial. Resulta por lo tanto, indispensable instrumentar una serie de medidas de política tendientes a crear un marco adecuado para la inversión y eventualmente a estimularla a través de medidas específicas.

En este sentido, resulta necesario estudiar los siguientes temas:

a. El problema del endeudamiento a nivel de la producción que aún cuando ha sido solucionado en gran medida, presenta en la actualidad problemas que requieren de una solución definitiva.

b. La normativa legal vigente con relación a los arrendamientos rurales resulta inadecuada y requiere ser reformulada.

c. La gran variabilidad a que se ve expuesta la producción rural como consecuencia de la variabilidad climática y de la variabilidad de precios (incluyendo políticas erráticas), ha constituido un factor que actúa en contra de la inversión en el sector, particularmente en ciertas producciones como la ganadería, donde las variaciones cíclicas y estacionales han generado fuertes presiones especulativas en el sector. La posibilidad de implementar un mecanismo efectivo de seguros agrícolas, la coordinación de políticas en función de la variabilidad (anticíclica) y en otros mecanismos de estabilización deben ser estudiados con el fin de reducir la variabilidad y eventualmente estimular la inversión productiva.

d. El acceso al crédito se encuentra concentrado en una baja proporción de productores, debiendo considerarse la instrumentación de mecanismos que amplíen la utilización efectiva de tan importante instrumento y en particular faciliten el acceso a pequeños productores.

e. El endeudamiento generalizado del sector agroindustrial, tanto con el Banco de la República como con otros organismos del Estado generan condiciones de competencia desigual en el sector, afectando consecuentemente el nivel de la inversión agroindustrial. El estudio de esta problemática y el planteo de soluciones aparece como prioritario para su inclusión en el Programa Sectorial.

2. MODERNIZACION INSTITUCIONAL

A continuación se presentan un conjunto de referencias sobre las necesidades de estudios a desarrollar en relación a la modernización institucional del sector agropecuario.

2.1 Objetivos

El desarrollo agropecuario del país plantea una urgente adecuación y reestructura del sector público agropecuario, en particular del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Su organización actual responde a una estructura productiva de ganadería tradicional y de agricultura de escasa diversificación. Los avances logrados en materia de cultivos agrícolas no tradicionales (arroz, cebada, soja, etc.) de lechería y las perspectivas de rubros hortícolas requieren adecuar el funcionamiento de los servicios de apoyo a la producción. Asimismo, los cambios que requiere la dinamización del sector agropecuario mediante la incorporación de tecnologías de avanzada y la integración del desarrollo agroindustrial determinan que deba realizarse un importante esfuerzo en adecuar el funcionamiento global de los organismos públicos y privados vinculados al sector. La modernización institucional debe basarse en una revisión de los roles y funciones de cada organismo, a ser desempeñados en el mediano y largo plazo. En ello debe tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

a. El sector privado, sobre todo el que se está orientando hacia las actividades no tradicionales, pasó a asumir funciones, que históricamente eran lideradas y/o promovidas por el MGAP, tales como la transferencia de tecnología agrícola, y comercialización asociada al proceso de agroindustrialización, y otras.

b. El MGAP descentralizó algunas funciones básicas, a través de organismos autónomos y/o semi autónomos, con alta representatividad del sector privado (Junta de Granos, INAC, Instituto Nacional de Investigaciones, etc.).

c. Dentro de su estructura centralizada, se están desarrollando esfuerzos para modernizar y adecuar los servicios de Salud Animal y Sanidad Vegetal, que son funciones básicas y estratégicas para habilitar el acceso de los productos uruguayos, en los cada vez más exigentes mercados externos.

d. Paralelamente a esto, el MGAP, mantiene un conjunto de otros servicios, como son los de fiscalización y control; extensión y comercialización, cuya funcionalidad actual merece ser analizada, frente a la evolución de algunas de estas funciones en el sector privado, descentralizaciones en el propio Ministerio y hacia el sector cooperativo.

En forma simultánea a este proceso, el sector público ha debido abordar nuevas áreas de creciente significación en materia de negociaciones internacionales sobre comercio agrícola (Ronda Uruguay en el ámbito del GATT, acuerdos de comercio en la órbita de ALADI), sobre integración regional y sub-regional y participar en forma activa como contraparte de múltiples programas de cooperación técnica, tanto en el seno de organismos internacionales como en la esfera de convenios bilaterales con países desarrollados.

Estas circunstancias requieren dotar al MGAP de una adecuada infraestructura técnica y administrativa para dar respuesta a dichos requerimientos.

Sus objetivos deben ser: a) Adecuar la estructura técnico-administrativa del sector público a la dinámica del desarrollo agropecuario. b) Estimular la acción de organismos y agentes privados. c) Coordinar las actividades de los organismos y agentes de desarrollo. d) Promover la creación de organizaciones de apoyo a la difusión y extensión técnica, y en especial, a la promoción de exportaciones agropecuarias y agroindustriales al estilo de fundaciones existentes en otros países (v.gr. Fundación Pro-Chile).

2.2 Revisión Institucional

La revisión de la estructura institucional deberá considerar una doble dimensión de descentralización, en el ámbito funcional y en el ámbito territorial.

a. Descentralización Funcional

1. Actividades centralizadas. Deberá considerar aquellos roles que, por su naturaleza, deben permanecer en una estructura centralizada, ello incluye la conducción política del sector, la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, la administración de recursos de inversión pública, la coordinación de servicios de promoción de la producción, el contralor de normas referidas a la sanidad animal y vegetal, etc.

2. Actividades descentralizadas. En ella se incluye las funciones encomendadas a organismos con participación de otros organismos públicos y privados, cuya articulación deberá ser objeto de análisis para asegurar mecanismos adecuados de coordinación. Entre ellos se encuentran las diferentes comisiones honorarias y juntas establecidas por normas jurídicas específicas.

3. Personas públicas no estatales.

4. Organismos privados. Deberán considerarse aquellas actividades a ser asumidas por organismos privados, ya sea como organizaciones de productores (cooperativas, sociedades de fomento, gremiales) de profesionales (asociaciones técnicas) o empresas privadas (consultorías, empresas de servicios, etc.).

b. Descentralización territorial

Las actividades específicas del sector público agropecuario requieren una adecuada cobertura del territorio nacional. La centralización de decisiones y de recursos en la capital del país han llevado a agravar la macrocefalia del sector público y su burocratización. Por ello, es necesario estructurar un sistema de funciones descentralizadas, en el territorio, que posibiliten mejorar los servicios a la producción, dotando a las unidades regionales del interior del país, de los recursos humanos y materiales adecuados y de la autonomía necesaria para decidir sobre las actividades que se cumplan en cada jurisdicción.



3. PRIORIDADES DE INVERSION

De acuerdo a la estrategia general del programa a continuación se presentan los lineamientos básicos para la realización de estudios tendientes a establecer las áreas prioritarias de inversión.

3.1 Infraestructura de servicios básicos

a. Los costos de transporte afectan notablemente la competitividad de los granos, leche, productos horti-frutícolas y forestales. El alcance del componente transporte, tiene varios niveles.:

- Caminos vecinales. Existe en la actualidad un programa de mantenimiento y mejora que ejecutan el MTOP y las Intendencias Departamentales. Asimismo, los programas de la cuenca lechera y arroceras poseen componentes importantes de caminería rural. Las Intendencias a su vez ejecutan obras. Debe verificarse las insuficiencias posibles de estos programas.

- Carreteras. Los programas en curso o a ejecutarse con financiamiento, aseguran una adecuada satisfacción de las necesidades.

- Ferrocarril. Debe estudiarse las posibilidades del sistema ferroviario para contribuir a reducir los costos de transferencia.

- Puertos. La insuficiencia de las instalaciones y del sistema organizativo y administrativo, constituyen una fuente de pérdida de competitividad.

b. Electrificación. Se debe asociar básicamente a la lechería y al riego. Debe acompañar la expansión de la granja, del arroz y de la leche. Puede considerarse una segunda fase de los proyectos arroceros y lecheros. En el primer caso para las cuencas del norte y en el segundo caso para las cuencas del litoral oeste. En relación a la granja, electrificación en áreas de alta concentración de establecimientos.

En las restantes actividades, no parece existir la demanda suficiente para justificar las inversiones que deben efectuarse.

c. Almacenaje y frío. Las deficiencias parecen quedar reducidas a las facilidades en los puertos y en el caso de frío, eventualmente aeropuertos. Los silos de campo quedarían cubiertos con las inversiones del global agropecuario y las instalaciones de frío serían financiadas por los usuarios.

3.2 Infraestructura Tecnológica

a. Generación, difusión, quedará satisfactoriamente cubierto desde el punto de vista de la inversión con el crédito BID de tecnificación.

b. Educación técnica agropecuaria y agroindustrial y apoyo a la capacitación de trabajadores y a la modernización de servicios rurales. Actividades que muestran una grave ineficiencia no cubierta por UTU.

c. Aspectos de tecnología agroindustrial y tecnología apropiada cuyo tratamiento experimental no está resuelto.

d. Sanidad animal. Satisfactoriamente cubierto por el proyecto BID.

e. Sanidad vegetal. Constituye una necesidad de mediano plazo.

3.3 Infraestructura Social y Desarrollo Rural

a. Apoyar a la microempresa rural, considerando pequeñas actividades productivas, pequeños animales, frutas y hortalizas, etc., artesanías, oficios: alambrador, esquilador, talabartero, domador, etc. Estos deberán organizarse sobre una base comunal y contar con apoyo en capacitación, crédito y comercialización. Las soluciones necesarias para las poblaciones mayormente sin alternativas de empleo o al menos sin oportunidades para algunos miembros de la familia -mujer, jóvenes.

b. Fortalecimiento y adecuación de los servicios de salud y educación, cobertura de los beneficios de la seguridad social.

c. Una alternativa de propuesta en encarar un proyecto de desarrollo rural para algunas áreas de concentración de pequeños productores cuyo desarrollo se considere factible en términos económicos, financiero y técnicos. El proyecto se basaría en un sistema de crédito, asistencia técnica, organización, procesamiento de la producción y comercialización que permite elevar los ingresos familiares. El IICA ya ha realizado un perfil de proyecto de esta naturaleza y determinado en una primera aproximación, los costos del proyecto.

3.4. Crédito rural

Recientemente se han realizado contratos de financiamiento con el BID y BIRF para implementar programas de crédito rural. Con el BID se aprobó un contrato de préstamo por U\$S 52 millones. Se trata de un préstamo global agropecuario que atiende a productores individuales o grupos de productores que está orientado a financiar inversiones y gastos operativos vinculados a cultivos de cosecha, forrajes y actividades pecuarias.

Tiene asimismo, un componente de financiamiento de silos a ser ejecutado por el Plan Nacional de Silos. Recientemente se extendió al financiamiento de agroindustrias o facilidades para almacenar, conservar, empacar o elaborar productos agropecuarios. El programa se comenzó a ejecutar en 1987 y el ritmo de desembolsos ha sido inferior al previsto.

Con el BIRF se está ha firmado un acuerdo de crédito por U\$S 100 millones para financiar la tecnificación y el desarrollo de la ganadería, la forestación, los cultivos y en general actividades de exportación no tradicional. Se incluye asimismo la previsión de recursos para la inversión agroindustrial, y componentes de apoyo institucional.

Con estos préstamos, la demanda quedaría adecuadamente cubierta. Las dudas surgirían por el lado de la suficiencia de las disponibilidades de crédito para inversión agroindustrial, dadas las necesidades de una reconversión en algunos sectores tradicionales -en particular la industria frigorífica- cuyos requerimientos serían sumamente elevados.



