

12.VII.89  
ECSA

## BASES PARA LA COOPERACION DEL IICA EN URUGUAY

## INDICE

	<u>Pág.</u>
I. ANTECEDENTES	
1.1 La Cooperación del IICA en el Uruguay	1
1.2 Acciones Regionales y Hemisféricas del IICA y Posibles Areas de Complementariedad con la Cooperación de la Oficina a Nivel de País	3
1.3 Estrategia de Acción del IICA en Uruguay. Objetivo del Documento	5
II. AREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACION	
2.1 La realidad Agrícola Nacional	9
2.2 Las Condiciones del Mercado Internacional	11
2.3 El MGAyP en el Contexto de Referencia	14
2.4 Identificación de Areas Prioritarias	15

III. PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO EN URUGUAY

3.1	Introducción	19
3.2	Inversiones	21
3.2.1	Prioridades de Inversión Privada para el período 1990-95	23
3.2.2	Prioridades de Inversión Pública para el período 1990-95	29
3.3	Modernización Institucional	31
3.3.1	Los programas de MGAYP y su po- sible reestructura	35
3.3.2	Otras Instituciones del Sector	36
3.4	Reformas de Políticas	38
3.5	Desarrollo de Futuras Actividades	40

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 La Cooperación del IICA en el Uruguay

La Oficina del IICA en Uruguay ha venido colaborando con el Gobierno uruguayo desde su instalación en 1952. Esta cooperación se ha concentrado en un conjunto de áreas entre las cuales merecen destacarse la Política Agrícola, Generación y Transferencia de Tecnología y Desarrollo Rural, como áreas básicas de cooperación, habiéndose asimismo desarrollado actividades de apoyo a instituciones nacionales en las áreas de comercialización, agroindustrias, salud animal y sanidad vegetal.

En lo referente a Política Agrícola, el trabajo del IICA fue dirigido principalmente al desarrollo de metodologías y capacitación de personal técnico del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en formulación y evaluación de proyectos agrícolas así como en otros campos relativos a la formulación de política agraria. En particular DIPYPA y DIEA fueron las direcciones que concentraron el apoyo del IICA en esta área.

Tal vez el área de Generación y Transferencia de Tecnología es en la que el IICA ha volcado mayores esfuerzos de cooperación en Uruguay. A partir de fines de los cincuenta el IICA ha venido colaborando con una serie de instituciones entre las que se destaca La Estanzuela primero y el Centro de Investigaciones Agrícolas "Alberto Boerger" a partir de su creación. A partir de 1980, a través del Proyecto Regional IICA-BID/PROCISUR, se ha fortalecido considerablemente a todos los organismos de investigación

agrícola del Cono Sur, particularmente en lo que hace al desarrollo de actividades coordinadas entre los países de la región.

En el área de Desarrollo Rural se destacan las actividades de apoyo a una experiencia de regionalización rural desarrolladas a través del Fondo Simón Bolívar, el apoyo a las cooperativas del Noroeste en la preparación de proyectos y la cooperación prestada a la Intendencia de Tacuarembó.

En la actualidad el IICA está colaborando con el MGAP en la creación del nuevo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y en la cooperación técnica del proyecto recientemente aprobado por el BID de fortalecimiento a la investigación agrícola. Asimismo, se está cooperando con la Unidad de Apoyo a Proyectos Agroindustriales de Granja, a las áreas de Sanidad Vegetal, Salud Animal y reorganización de los servicios de información del Ministerio. Paralelamente a estas actividades de fortalecimiento a organismos dependientes de la Administración Central, el IICA colabora con una serie de Entidades Regionales. Tal es el caso de la ejecución del Proyecto BID-CALAGUA en el Vértice Norte y el apoyo a Intendencias y Cooperativas, conjuntamente con los Servicios de Extensión del propio MGAP.



## 1.2. Acciones Regionales y Hemisféricas del IICA y Posibles Areas de Complementariedad con la Cooperación de la Oficina a Nivel de País.

En 1987 la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA), dio forma a la Declaración de Ottawa en la que se plantea un conjunto de recomendaciones tendientes a la modernización y reactivación agrícola. Dentro de las referidas recomendaciones se encomienda al IICA la elaboración del Plan de Acción Conjunta (PAC), cuyo objetivo es la generación de un conjunto de propuestas estratégicas para la reactivación de la agricultura de la región.

A los efectos de su elaboración, el Plan ha sido dividido en dos etapas. La primera contempla el desarrollo del marco conceptual y la identificación de acciones posibles, mientras la segunda se refiere al desarrollo de las propuestas de acción propiamente dichas. En el desarrollo de estas etapas se ha procedido a establecer regiones cuya problemática común pueda ser objeto de acciones conjuntas, habiéndose incluido a Uruguay en el Area Sur, conjuntamente con Argentina, Brasil, Chile y Paraguay.

En función de los avances que se han producido en el desarrollo de las propuestas de acción (1), resulta evidente que

---

(1) IICA, "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en los Países del Area Sur: Propuestas de Acción".  
1989

el establecimiento de áreas prioritarias para la acción de la Oficina del IICA en Uruguay, debe integrar en forma coherente a sus actividades, aquéllas que se derivan de la implementación, de las propuestas del PAC. Ello implica que la Oficina debe potenciar sus actividades al canalizar hacia el país los recursos humanos y financieros provenientes de actividades regionales y hemisféricas que desarrolla el IICA.

En este orden de pensamiento debe agregarse al PAC todas aquellas actividades que se realizan a nivel de los "Programas Técnicos" del IICA y de los proyectos regionales cuyas actividades deben integrarse conjuntamente con la del PAC y las propias de la Oficina en un programa global de apoyo del País, centrado en una perspectiva de mediano y largo plazo.

En este sentido, debe mencionarse las acciones que el Programa I del IICA viene desarrollando conjuntamente con el BID, con vistas a apoyar a los países en la ejecución de Programas Sectoriales Agropecuarios (PSA), que combinan proyectos de inversión con reformas de políticas e institucionales, de mediano y largo plazo. La importancia que tales programas pueden adquirir en el futuro próximo, hace pensar que la complementación entre las Oficinas del IICA y los Programas para apoyar a los países en la preparación y ejecución del PSA debe ser priorizado como instrumento de cooperación.

### 1.3 Estrategia de Acción del IICA en Uruguay. Objetivo del Documento

El IICA ha desarrollado una fecunda tarea de cooperación con las instituciones de los sectores público y privado agropecuario en el pasado. No obstante ello, existe el convencimiento de que, mediante el desarrollo de una estrategia adecuada, el aporte de la Institución puede ser de más impacto y adquirir más relevancia en el futuro. Para ello se requiere que se desarrollen un conjunto de actividades concentradas, no dispersas, tanto en lo que hace a los organismos objeto de la cooperación como a las áreas temáticas que la misma cubrirá. En este sentido el organismo prioritario para la colaboración del IICA es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), por ser este el núcleo central de la formulación de la política sectorial agropecuaria. Sin embargo es necesario reconocer que otros organismos de la Administración Central como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) e incluso el propio Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cumplen importantes funciones en áreas parciales de la política agropecuaria, por lo que la cooperación del IICA eventualmente deberá concertarse o coordinarse también con tales organismos. Tal es el caso del financiamiento de proyectos agrícolas por parte de organismos financieros multilaterales cuya contraparte a nivel nacional son precisamente OPP y MEF.

En lo concerniente a las áreas de concentración de la cooperación es necesario que éstas sean seleccionadas en función de la relevancia propia de la temática y de la capacidad del IICA de

desarrollar una adecuada colaboración en el tema. En función de estos criterios se propone que las acciones de la Oficina en Uruguay, más allá de las actividades que ya se están realizando, se concentren en el análisis y formulación de políticas, el fortalecimiento y reforma de instituciones relacionadas a la agropecuaria y el financiamiento de la inversión sectorial.

En lo referente a las políticas es necesario tener en cuenta que, tal como lo reconoce el Banco Mundial (2) las políticas macroeconómicas tales como las comerciales, cambiarias y fiscales tienen una significativa repercusión sobre el sector agropecuario de los países en desarrollo, llegando a menudo a eclipsar el impacto de las políticas específicamente sectoriales. De acuerdo a este antecedente, se hace necesario que el MGAyP, sume a su natural competencia en la formulación de políticas sectoriales, el desarrollo de una profunda capacidad de análisis del impacto de las políticas económicas generales sobre el sector.

La segunda área importante para la cooperación es el financiamiento de la inversión del sector agropecuario, la que debido a la crisis de la deuda se ha visto seriamente resentida en los últimos años. En este sentido, es importante destacar la complementariedad que puede tener la labor del IICA con la de organismos multilaterales de financiamiento, en particular el BID, en función de la recientemente aprobada reposición de recursos y de las nuevas modalidades de financiamiento a través

---

(2) Banco Mundial, Informe Anual 1986.



de préstamos sectoriales que serán impulsados en los próximos años. El convenio recientemente firmado entre el BID y el IICA y la propuesta de creación de una Unidad Técnica para apoyo a los países en la preparación de Préstamos Sectoriales Agropecuarios, constituyen instrumentos destinados a facilitar la cooperación entre ambos organismos.

La modernización de las instituciones del sector público agropecuario aparece como una tercer área prioritaria para la acción de gobierno y consecuentemente del IICA. En este sentido, el propio MGAyP debe ser objeto de particular atención.

En resumen, la formulación y análisis de políticas, el financiamiento del sector agropecuario y la modernización de las instituciones constituyen tres grandes áreas de indudable relevancia en lo nacional y en que la cooperación del IICA puede tener un impacto significativo en el futuro.

El logro de este último objetivo depende en última instancia de una serie de factores entre los que se debe mencionar la calidad técnica de la cooperación, la flexibilidad de la institución para adaptar su operativa a las necesidades del gobierno y de la oportunidad de la colaboración. En este sentido, el año 1989 y 1990 constituyen una excelente posibilidad por cuanto se trata de un año electoral y del primer año de una nueva administración de gobierno.

La estrategia propuesta supone que durante 1989 el IICA, con la colaboración de un conjunto de técnicos con amplio conocimiento de la realidad agropecuaria nacional, prepararán una propuesta de priorización de áreas para la cooperación del IICA al próximo gobierno, sobre la base de la implementación de un Programa Sectorial Agropecuario que incluya un conjunto de proyectos de inversión y reformas de políticas e institucionales a implementar por la nueva administración a partir de 1990.

Los antecedentes así preparados servirán de base para el inicio de una etapa de negociación entre el país y el BID a efectos de ejecutar un Programa Sectorial Agropecuario de largo plazo para cuya preparación definitiva colaborará el IICA a partir de Mayo de 1990 a través de la Oficina del IICA en Montevideo, de la Unidad Técnica que operará desde San José en apoyo a la preparación de PSA de los países y del propio CEPI en la elaboración de Proyectos de Inversión.



## II. AREAS PRIORITARIAS PARA LA COOPERACION

### 2.1 La realidad Agrícola Nacional

La realidad agropecuaria nacional revela que durante los últimos quince años han tenido lugar una serie de cambios importantes en el país.

En lo que hace al sector pecuario se aprecia un significativo crecimiento de la producción ovina orientada fundamentalmente a la producción de lana. Después de la crisis que tuviera lugar a principio de los 70, el país ha incrementado sistemáticamente tanto el stock ovino como la producción de lana, destinada en su gran mayoría al mercado exportador, aún cuando el stock y los niveles de producción de lana de los años 80 no difieren marcadamente de los de los años previos a la crisis. Dentro del mismo sector se ha constatado un importante crecimiento en el subsector lechero en donde se aprecia por un lado la importancia del sector cooperativo en la producción láctea y por otro, la clara influencia que han tenido los mercados de exportación en el desarrollo de la lechería. En contraste con estos dos subsectores que han tenido un crecimiento sostenido en el pasado inmediato, tenemos a la ganadería de carne cuya situación se caracteriza por su relativo estancamiento tanto en el stock bovino, la producción de carne o las exportaciones, mostrando siempre el carácter cíclico de la actividad ganadera.

En el sector de cultivos, se observa una disminución apreciable del área de cultivos tradicionales, como trigo y maíz y el crecimiento de otros cultivos como arroz, cebada y soja. El área dedicada al arroz ha crecido sistemáticamente en el país desde los años 30, notándose un fuerte incremento en los últimos 15 años, en que por el efecto combinado del aumento del área sembrada y de los rendimientos se ha más que triplicado la producción. El destino de este incremento ha sido del aumento de las exportaciones cuya participación en las exportaciones totales del país se ubica en un eje cercano al 8% en los últimos años.

Tanto el área ocupada por el cultivo como la producción de soja se han multiplicado por cuatro en los últimos diez años, no habiéndose llegado a consolidar una corriente exportadora a pesar de las experiencias en los últimos años.

En función de la demanda brasilera, del desarrollo de la capacidad de procesamiento y de las condiciones adecuadas de suelo y clima, el cultivo de la cebada ha tenido un importante crecimiento en el área sembrada, en la producción total y en las exportaciones del último decenio.

En lo que hace a la producción hortifrutícola, debe considerarse a la situación como de estancamiento relativo con exportaciones erráticas y de escasa relevancia salvo en lo que se refiere a la producción de cítricos, cuyo crecimiento ha permitido duplicar las exportaciones en los últimos diez años.

El conjunto de rubros señalados anteriormente, constituyeron la fuente de dinamismo del crecimiento del sector agropecuario en los últimos quince años. En todos los casos, el crecimiento fue orientado a las exportaciones, lo que confirma la realidad uruguayana en cuanto a que solamente el sector externo puede dar origen a un proceso de crecimiento sostenido del sector.

Es de destacar, asimismo, que en todos los casos mencionados, la competitividad se logró sin un apoyo preferencial por parte del Estado, el que se ha limitado a no intervenir directamente en la fijación de precios y a apoyar al sector exportador en las negociaciones multi y bilaterales tendientes a ampliar y consolidar el acceso de nuestros productos a nuevos mercados.

Es de destacar la importancia en que cada uno de estos rubros ha tenido la organización institucional que ha vinculado a la producción con el sector agroindustrial y el sector exportador, habiéndose reducido al mínimo los conflictos entre sectores en función del objetivo común de consolidar el crecimiento exportador.

## 2.2 Las Condiciones del Mercado Internacional

La característica más saliente del mercado internacional de productos agrícolas en los últimos años ha sido el resurgimiento del proteccionismo. Las grandes subvenciones o subsidios a la producción y las barreras a la importación de productos básicos

mon comunes, especialmente en la Comunidad Económica Europea, Japón y los Estados Unidos. El aislamiento de los consumidores y productores locales de los mercados internacionales no es sin embargo, privativo de tales países, notándose que existe una marcada correlación entre el crecimiento de las economías y el nivel de protección que conceden a sus productores agrícolas, tal como sucede en los países del este asiático (3), y de países con diferente grado de desarrollo como Brasil y Canadá.

Los costos del proteccionismo se han elevado enormemente y constituyen un serio problema para las economías de los países industrializados, lo que ha llevado a que estos consideren seriamente la necesidad de disminuir la protección, tal como se desprende de algunos planteos realizados en la Ronda Uruguay del GATT.

No obstante esta percepción de que la situación tendería a mejorar como consecuencia de la reducción de los subsidios y las trabas a las importaciones, aún no hay pasos concretos tendientes al desmantelamiento de las barreras proteccionistas y persisten fuertes argumentos a favor del mantenimiento de las mismas, referidas a la importancia relativamente pequeña de la agricultura en relación a la industria y los servicios, al carácter estratégico de los alimentos y la no aceptación de dependencia de terceros países para su provisión.

---

(3) Anderson R. and Y. Hayami. The Political Economy of Agricultural Protection. Allen and Unwin, 1986.



Un aspecto interesante a resaltar en referencia al proteccionismo agrícola es el hecho de que en algunos casos es mucho más marcado para los productos básicos que para los productos procesados. Tal es el caso de la carne fresca cuya importación está cuotificada en la CEE y prohibida por razones sanitarias en USA, pero que tiene acceso libre a ambos mercados con aranceles relativamente bajos cuando se exporta como carnes procesadas.

Otra característica destacable del mercado internacional de productos agrícolas se refiere a los cambios de hábitos de consumo en los países desarrollados, consecuencia de cambios en los estilos de vida, la demanda de alimentos sanos y libres de residuos químicos, el interés por comidas rápidas y convenientes para preparar, etc., que van determinando pautas de largo plazo para la demanda de productos de los países exportadores de alimentos. Anticipar el sentido de tales cambios para ofrecer productos que se adecuen a las preferencias del consumidor es un desafío que requiere el desarrollo de estrategias complementarias entre los sectores privado y público. El desarrollo agroindustrial no sólo requiere de la imprescindible inversión privada tendiente a su modernización, sino paralelamente la investigación en tecnologías de diversos tipos, la formación de recursos humanos y la promoción de exportaciones en que el sector público deberá realizar un importante aporte.

Quizá la perspectiva más importante del mercado internacional de productos agropecuarios se puede resumir reconociendo que hay muchos problemas derivados del alto proteccionismo, pero que paralelamente existen oportunidades de un gran crecimiento exportador, tal como ha sucedido en otros países de la región. La rea-

lidad indica que ya no estamos en los tiempos en que los compradores "venían a comprar al Uruguay". El desafío radica esencialmente en que el país "salga a vender" sus productos, naturalmente adecuados a las necesidades de los consumidores. El poder acceder a estos nichos de mercado requiere sin duda un esfuerzo conjunto entre los sectores públicos y privado, del que el MGAYP no puede estar ausente.

### 2.3 El MGAYP en el Contexto de Referencia

El sector rural del Uruguay estuvo durante largos períodos asociado a rubros de producción casi exclusivamente pecuarios. Entre 1700 y 1860 se cumple el ciclo del cuero y del tasajo, rubros de producción y exportación de origen vacuno. A partir de 1860 tiene lugar la transformación más importante del siglo 19 con la introducción de la producción lanar que en pocos años se consolida en función de una demanda internacional derivada de la escasez de algodón como materia prima. Más adelante y ya entrado el siglo 20, a partir de 1914 comienza la etapa de las carnes vacunas refrigeradas. Todavía hoy el país exporta aquellos mismos productos básicos, lana, cueros y carnes, pero tal como se plantea más arriba, los últimos 15 a 20 años son testigo de una nueva era de transformación en que el país comienza una importante etapa de diversificación de su producción agrícola exportable, donde sobresalen los lácteos, la cebada, la soja y los cítricos.

Esta diversificación de rubros de exportación, con un importante componente agroindustrial en algunos casos, nos está mostrando una dirección y un camino que deberá recorrer la agricultura nacional hacia la consolidación de este crecimiento incipiente.



Paralelamente con estas transformaciones de la realidad agropecuaria nacional se han producido una serie de modificaciones a nivel institucional en donde se nota que el MGAYP ha ido paulatinamente perdiendo la capacidad de liderar el proceso de desarrollo sectorial en función de no estar estructural ni organizativamente adaptado a las transformaciones que tenían lugar a nivel del propio sector y de la economía en general.

En consecuencia, la necesidad de analizar y redefinir los roles y funciones de las instituciones públicas, particularmente del MGAYP, en el contexto de las transformaciones que ha sufrido la realidad agrícola nacional y los mercados mundiales de alimentos y fibras aparece como una prioridad impostergable.

#### **2.4 Identificación de Areas Prioritarias**

La identificación de áreas prioritarias para la cooperación del IICA debe basarse en dos componentes principales. Por un lado en las necesidades de apoyo que tienen las instituciones nacionales, fundamentalmente el MGAYP, para definir y ejecutar las funciones que les son propias en relación al objetivo general del crecimiento agroexportador. Por otro lado en la capacidad que el IICA posea para realizar una tarea efectiva de cooperación en áreas relevantes para la agropecuaria nacional. En este sentido, la capacidad del IICA está dada naturalmente por el aporte de su Oficina en Uruguay y de aquellos otros aportes que la estructura regional y hemisférica del IICA pueda canalizar hacia el país a través de la oficina local. Tal como se establece en el o Plan de Acción Conjunta Para la Reactivación de la Agricultura de ALC, resulta por demás necesario complementar las acciones del

IICA con las de otros organismos internacionales, tal como se está haciendo con el Banco Interamericano de Desarrollo.

El potencial que surge de concentrar los esfuerzos de IICA y BID en un programa de cooperación agrícola en Uruguay, constituye un elemento casi decisivo para la identificación de áreas prioritarias de cooperación, ya que ambos están en el proceso de suscribir un Acuerdo Cooperativo en el que se integrarán recursos técnicos y financieros de ambas instituciones para la realización de actividades conjuntas de apoyo a los países.

Uno de los problemas más frecuentemente oídos sobre el desempeño de las instituciones públicas del sector agropecuario se refiere a la incapacidad de las mismas de trabajar con una perspectiva de largo plazo, reduciéndose sus acciones a la solución de problemas coyunturales.

Precisamente, a los efectos de colaborar con los países para la ejecución de programas de largo plazo tendientes a la modernización del sector agropecuario, el IICA ha propuesto al BID la utilización de "Programas Sectoriales Agropecuarios" (PSA) como instrumento de reactivación sectorial.

La base de la propuesta consiste en que los países preparen sus propios programas de mediano y largo plazo sectorial agrícola (PSA) en que se establezca en forma prioritaria los proyectos de inversión a realizar, las políticas a reformular y las reformas institucionales a ejecutar. Se trata del desarrollo de un programa que el país se plantea como necesario para el crecimiento de su agricultura con un horizonte de cinco años (por ejemplo) al que concurren los Bancos de Desarrollo y además fuentes de

financiamiento bilateral aportando los recursos financieros, y los organismos técnicos especializados colaborando con el país en las distintas etapas que supone el desarrollo del programa; preparación, ejecución, seguimiento, etc. Los componentes básicos de las nuevas modalidades de financiamiento de acuerdo a los PSA se refieren al financiamiento de las inversiones del sector público y del sector privado por vía del crédito así como la financiación para facilitar las reformas de políticas y la modernización de las instituciones relacionadas al sector, como elementos que complementariamente apuntan a la reactivación del sector agropecuario.

El financiamiento de las inversiones, cuya factibilidad deberá demostrarse a través de los correspondientes proyectos, irá destinado a dos destinos diferentes. En el primero se incluyen aquellos componentes de la inversión que son directamente ejecutados por el gobierno central, o los entes públicos descentralizados (tecnología, infraestructura, formación de recursos humanos, etc.) que por sus características no entran en la esfera de acciones del sector privado. En el segundo caso se trata de inversiones propias del sector privado cuyo financiamiento se canaliza a través de los respectivos proyectos de crédito. Cabe destacar dentro del componente de inversión, la importancia que adquiere, tanto a nivel público como privado, la modernización de las instituciones cuyos servicios son esenciales para el desarrollo sectorial (bancarias, tecnológicas, educativas, etc.).

El financiamiento que los países puedan acceder para hacer posibles las reformas de políticas e institucionales a ejecutarse de acuerdo al PSA estará relacionado con los costos de transición que el país incurra al proceder a implementarlas, que es neces-

rio atenuar para asegurar la viabilidad económica y política de las mismas. Resulta obvio destacar que un programa global deberá tener beneficios superiores a sus costos, pero ello no obsta para que, durante un período de transición, en el cual las nuevas políticas van gradualmente transformando las estructuras, los costos transitoriamente superen a los beneficios, haciendo necesaria la correspondiente financiación. También es muy probable que hayan determinados sectores sobre los que recae el mayor costo implícito en la implementación de nuevas políticas.

El objetivo esencial del financiamiento de las políticas no es exclusivamente como en el caso de algunos PAE/PASA la transferencia de recursos para la balanza de pagos. Tampoco supone la entrega de cierta cantidad de recursos contra el cumplimiento de cierta condicionalidad; se trata básicamente de financiar los costos de transición que tienen lugar al incluirse una transformación estructural por medio de reformas políticas.

En resumen, la preparación de un PSA para Uruguay, con financiamiento del BID constituye un excelente marco para encuadrar las nuevas propuestas de cooperación del IICA al Uruguay, más allá de las actividades con que actualmente colabora con el Gobierno. La flexibilidad de un programa de esta naturaleza asegura que todas aquellas áreas que fueron anteriormente mencionadas como necesidades del gobierno para estimular la modernización agropecuaria, pueden ser considerados a través de algunos de los tres componentes básicos del PSA. A continuación se presentan algunas ideas preliminares de las áreas que podría abarcar un PSA en Uruguay.



### III. PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO EN URUGUAY

#### 3.1 Introducción

Un Programa Sectorial Agropecuario constituye un instrumento que se integra dentro de una estrategia general del Gobierno para el logro de los objetivos de desarrollo propuestos. En este sentido, los diversos componentes del PSA deben ser priorizados en función de los objetivos perseguidos y la estrategia a utilizarse. En el caso del Uruguay, la estrategia se basa en el crecimiento de las exportaciones, por lo que las prioridades de inversión pública y privada, los ajustes de políticas y las reformas institucionales deben priorizarse en función del aporte que cada uno de estos componentes debe realizar para el crecimiento agro-exportador. Las sugerencias que se mencionan en este capítulo en ese sentido pretenden ilustrar a modo de ejemplo una serie de áreas que requieren ser tenidas en cuenta para hacer posible un crecimiento "hacia afuera".

La coyuntura actual constituye una muy buena oportunidad para comenzar a trabajar en un Programa Sectorial Agropecuario en Uruguay dado que en Mayo de 1990 deberá asumir funciones una nueva administración. La estrategia planteada por el IICA considera dos aspectos básicos en ese sentido. En primer lugar, es necesario que al momento en que asuma o eventualmente que sea electo el nuevo gobierno se haya preparado un documento de base sobre política y financiamiento agropecuario (DBPFA) que constituya un elemento de referencia para la orientación de las acciones del futuro gobierno, a la vez de ser utilizado como base de diálogo y

negociación con el BID. La experiencia indica que es de extremo valor la disponibilidad de tal documento para una administración recién instalada por cuanto las continuas demandas y problemas coyunturales que debe enfrentar un gobierno recién asumido, le impide dedicar el tiempo y personal necesario para planificar estrategias de largo plazo.

En segundo lugar, es necesario que el caso de Uruguay sea tomado por la Unidad Técnica IICA-BID encargada de preparar PSA's como una de las primeras actividades a desarrollar cuando comience a funcionar. Para ello se hace necesario que el gobierno uruguayo durante 1989, así lo solicite al BID, de forma que a partir de 1990 el nuevo gobierno cuente con todo el apoyo técnico que requiera para la preparación de los trabajos necesarios para formalizar el correspondiente contrato de préstamo con el BID.

Dentro de esta estrategia el presente documento tiene como objetivo orientar y servir como términos de referencia para el trabajo a realizarse entre junio y diciembre de 1989 por un grupo de consultores contratados a esos efectos por el IICA, cuyo producto final consiste en la preparación de un primer documento de BASE sobre Política y Financiamiento Agropecuario para ser entregado al Gobierno electo en Diciembre de 1989...

El trabajo incluiría tres áreas básicas: i) Inversiones, considerando una síntesis analítica de los proyectos de inversión pública y privada actualmente en negociación o ejecución y un conjunto de perfiles de nuevos proyectos de inversión que resultan prioritarios para ejecución durante el período de gobierno de



la nueva administración; ii) descripción y análisis de política sectorial agrícola vigente y la correspondiente propuesta de reformas a instrumentarse con particular énfasis en aquellas cuya reformulación resulte crítica para el éxito de los proyectos de inversión; iii) un relevamiento institucional del sector público agrícola y una propuesta de modernización de los roles y funciones del mismo, para adecuarse a la realidad agropecuaria actual.

A continuación se presenta un conjunto de ideas preliminares para ser analizadas en las tres áreas que deberá cubrir el trabajo. Se trata de un conjunto de ideas sobre el contenido de cada área, descartándose que durante la ejecución del trabajo de referencia estas ideas y otras que necesariamente han de surgir deberán ser discutidas con autoridades nacionales y representantes de diversas organizaciones del sector para enriquecer su contenido y asegurar la viabilidad de su ejecución.

### 3.2. Inversiones

La inversión sectorial agropecuaria puede ser dividida a los efectos de este informe en aquella que realiza directamente el sector público y aquella que realiza el sector privado cuyo financiamiento se otorga a través de las correspondientes líneas de crédito. Durante el período 1985-1989 el gobierno uruguayo solicitó el apoyo financiero del BID y del BIRF para el financiamiento de una serie de proyectos agrícolas, los que a la fecha se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. A continuación se presenta un resumen de las características de los referidos proyectos y como de su grado de ejecución.

El Proyecto de "Desarrollo de la Cuenca Arrocerá" (ROU-BID) se encuentra actualmente en plena ejecución y tiene como objetivo la reducción de los costos unitarios del riego mediante un programa de electrificación rural que permita sustituir el bombeo mecánico diesel por la utilización de energía eléctrica para ese fin.

El proyecto de "Desarrollo de la Cuenca Lechera" financiado parcialmente con recursos BID, apunta al desarrollo de la infraestructura de caminería y electrificación en la cuenca de producción de leche, a efectos de facilitar los sistemas de recolección y permitir una considerable ampliación de la red de frío a nivel de los establecimientos remitentes.

El Proyecto de "Fortalecimiento de los Servicios de Sanidad Animal" tiene como objetivo el control y erradicación de la fiebre aftosa y la disminución de la incidencia de la garrapata en el país. Tanto el subproyecto aftosa como el de garrapata se encuentran iniciando la faz de ejecución después de haber sido aprobado a fines de 1988 por el BID.

El Proyecto de "Fortalecimiento Institucional de la Generación y Transferencia de Tecnología" se encuentra en las primeras etapas de su ejecución, y tiene como objetivo aportar recursos para el equipamiento y la formación de recursos humanos de las instituciones de investigación, actualmente dentro del MGAP y posteriormente como ente autónomo en el INIA.

El Proyecto de "Crédito Global Agrícola" fue el primer proyecto presentado para financiación del BID durante la actual administración y tiene como objetivo el apoyo financiero al subsector de producción agrícola, con énfasis en el financiamiento de inversiones, tanto directamente a nivel del productor como de instituciones intermedias como las cooperativas.

Finalmente, aún cuando no ha sido firmado aún el correspondiente contrato de préstamo, el Banco Mundial está próximo a concretar un nuevo proyecto de financiamiento en el país. A diferencia de los proyectos anteriores financiados por el BIRF que iban dirigidos exclusivamente al sector pecuario, este tiene tres grandes componentes que se refieren al financiamiento de la producción ganadera, a través del Plan Agropecuario (incluyendo como ha sido habitual en casos anteriores a la producción lechera), la producción forestal y la producción hortifrutícola de exportación.

Como se desprende de cuanto se ha expuesto, existe una amplia gama de proyectos para el financiamiento de la inversión pública y privada del sector rural. No obstante ello existen áreas que requerirán de nuevas fuentes de financiamiento.

### **3.2.1 Prioridades de Inversión Privada para el quinquenio 1990-95**

Si bien existen en el país una serie de proyectos que atienden las necesidades de crédito para realización de inversiones privadas en los próximos años, es necesario prever la preparación de proyectos cuyos desembolsos tengan lugar desde mediados hasta

los fines de la próxima administración, particularmente en lo que refiere a renovación tecnológica para mantener la competitividad de las exportaciones agropecuarias.

Esta perspectiva de largo plazo, de desarrollo del sector agrícola en base a sus exportaciones, implica necesariamente el aumento de las producciones tradicionales, la diversificación de los rubros frescos de exportación y la ampliación de la capacidad de procesamiento agroindustrial que permita acceder a nuevos mercados con productos con mayor grado de elaboración.

En todos los casos el factor básico en que será necesario invertir es la tecnología tanto a nivel de la producción como agroindustrial. En lo que hace a la inversión tecnológica necesaria para aumentar la producción como para diversificarla, existen dos proyectos en ejecución que ofrecen líneas de financiamiento para la producción de cereales y oleaginosas, así como para la producción ganadera, lechera, forestal y hortifrutícola.

En principio, la disponibilidad de fondos para financiar inversiones en estos sectores no es una limitante, aunque de acuerdo a estudios realizados por el IICA la cobertura del crédito no alcanza a pequeños productores. De acuerdo al referido estudio se hace necesario modificar la operativa de las líneas de crédito en ejecución para permitir ampliar la base de posibles beneficiarios.



Paralelamente se ha identificado una alternativa de inversión en "Apoyo a la Reconversión de Pequeños Productores de Bajos Ingresos", cuyo objetivo es el desarrollo económico y social de aproximadamente 10.000 productores de bajos ingresos ubicados en los alrededores de Montevideo y demás capitales departamentales. Como componentes del proyecto se incluye tanto al financiamiento de la producción como el de actividades de apoyo, esenciales en el caso de pequeños productores. Entre estos se destaca la identificación de producciones viables, la organización de la comercialización y agroindustria rural, la transferencia de tecnología y capacitación, la recuperación, uso y manejo de suelos, riego, maquinaria de uso común, desarrollo social e infraestructura y el fortalecimiento de las organizaciones de productores.

Un segundo caso donde el financiamiento actualmente vigente para la producción no cubre las necesidades del sector se refiere a las empresas de contratación de servicios. Este tipo de empresas que presta servicios al sector productor sin explotar tierra en propiedad, han cumplido un rol muy trascendente en el desarrollo agrícola de otros países. Ello se debe a que empresas de este tipo suelen vender sus servicios en áreas tales como la medianería, el alambrado, la esquila, la fumigación, el laboreo, etc., pudiendo aprovechar las ventajas que le otorgan las economías de escala y las derivadas de su posibilidad de renovar permanentemente su tecnología de operación. La disponibilidad de tales servicios a precios competitivos evita la necesidad de realizar importantes inversiones fijas a nivel predial, disminuyendo considerablemente las necesidades financieras de las empresas. Las líneas de financiamiento tradicionalmente van dirigidas al

productor sin incluir a este tipo de empresas contratistas entre los posibles beneficiarios. Dado el importante rol que estos pueden cumplir, su financiamiento a través del correspondiente proyecto deberá ser priorizado para el próximo quinquenio.

No se descarta en el área estrictamente productiva la necesidad de realización de otras inversiones que requieran de líneas de financiamiento adicionales a las existentes en la actualidad.

El sector agroindustrial constituye una de las áreas más importantes para desarrollar en los próximos años. El dinamismo y la constante renovación tecnológica del procesamiento de alimentos hace prever una necesidad muy importante de financiamiento para poner al sector agroindustrial del país en condiciones de competir internacionalmente.

El establecer a la inversión agroindustrial como prioritaria para el próximo quinquenio se justifica por varios motivos. En primer lugar, la experiencia uruguaya de los últimos veinte años demuestra que el crecimiento de la producción tuvo lugar en aquellas áreas en que una agroindustria vigorosa y bien articulada con el sector productor arrastró a este último en función de la demanda de productos de exportación. Tal es el caso de CONAPROLE en los lácteos, de las empresas malteadoras en la cebada, de la peinaduría en la lana, de los molinos arroceros y de los empacadores y exportadores de cítricos.

Por otro lado, el desarrollo agroindustrial no solamente permite agregar valor a las exportaciones, sino que del punto de vista de los mercados parece existir algunos factores que lo jus-



tificarían. El proteccionismo es en muchos casos mayor para los productos primarios que para los procesados. De la misma manera, los costos de las materias primas y de la mano de obra son significativamente más bajos en nuestros países que en los desarrollados, por lo que muchas empresas extranjeras que ocupan lugares destacados en los mercados de alimentos de tales países, han optado por proveerse de materias primas con diferentes grados de elaboración en terceros países, concentrando sus esfuerzos en la investigación de nuevos productos y tecnologías de procesamiento, así como en el marketing de sus marcas, reduciendo al mínimo el financiamiento de sus propias líneas de producción. De mantenerse una política de gran apertura para apoyar a la tecnificación agroindustrial del país, existen buenas posibilidades que la producción agroindustrial de nuestro país encuentre un interesante ámbito de desarrollo en emprendimientos conjuntos con tales empresas transnacionales.

El proyecto deberá tener una gran flexibilidad para financiar los requerimientos de capital de nuevos emprendimientos agroindustriales, así como la modernización tecnológica de empresas ya instaladas, con una marcada vocación exportadora en sus actividades.

Entre los sectores beneficiarios debe mencionarse a la industria de procesamiento de carnes, excluyendo aquellas etapas como faena y desosado para los que ya existe una adecuada e incluso exagerada capacidad instalada. En lo que hace a procesamiento en sí, el país posee muy escasa capacidad en productos tales como comidas preparada, congelados o enfriados, carne co-

cida, carne deshidratada, etc. El sector frutícola posee excelentes perspectivas de mercado tanto en lo que hace a productos frescos como procesados, en función de las tendencias a consumir productos naturales, productos frescos, comidas fáciles y rápidas de preparar. Entre los productos procesados con interesantes perspectivas de mercado se encuentran las conservas de frutas, las frutas congeladas, frutas deshidratadas, los jugos de fruta, hortalizas congeladas, conservas de hortalizas, hortalizas deshidratadas, etc.

El sector forestal ha iniciado una corriente de exportación de madera rolliza, no descartándose que el futuro crecimiento de la oferta maderera justifique la realización de nuevas inversiones en el sector maderero, tales como maderas aserradas, muebles y de ciertos procesos tecnológicos asociados a la producción del papel y las resinas.

Asimismo, la industria procesadora de arroz y soja requerirán ciertas inversiones para la producción de aceite y otros alternativas de procesamiento tendientes a competir en nuevos mercados.

No debe descartarse asimismo la necesidad de inversiones en los sectores de industria lanera y de derivados de la leche que aún cuando han tenido un interesante ritmo de inversión en el pasado inmediato, requerirán de un proceso constante de actualización tecnológica y diversificación de producto.

Con respecto al sector de la pesca, el gobierno del Uruguay ha solicitado la cooperación del BID y el IICA para realizar un estudio de base con vistas a la contratación de un préstamo sectorial para el sector pesquero. El referido estudio incluye un diagnóstico sectorial, un análisis de la viabilidad financiera de las unidades de producción, las medidas de política e institucionales para reformular y el dimensionamiento y justificación de las inversiones a incluir en el correspondiente proyecto.

Esta enumeración de potenciales demandantes de crédito no debe constituir una limitante, a los potenciales beneficiarios de un proyecto que debe concebirse con la suficiente amplitud como para cubrir las necesidades de financiamiento de cualquier tipo de agroindustria que demuestre tener disponibilidad de materia prima (incluidas las importaciones) y una demanda razonable en el mercado internacional; mediante líneas de financiamiento de largo plazo tendientes a financiar conceptos tradicionales como los activos fijos, así como otros no menos importantes como la elaboración de estudios de preinversión, la formación de recursos humanos, la investigación y la promoción de exportaciones.

### 3.2.2 Prioridades de inversión pública para el período 1990-95

Tradicionalmente la inversión pública ha sido orientada hacia dos vertientes fundamentales. Por un lado está la inversión directa en obras de infraestructura y por otro aquella que se realiza como fortalecimiento al trabajo desarrollado por institu-

ciones del sector. En este apartado nos referimos exclusivamente a la primera modalidad reservando el tratamiento de la segunda para el tema de la modernización institucional.

En un modelo de desarrollo agropecuario orientado al sector externo aparece un rol protagónico del Estado en la realización de inversiones complementarias a las ejecutadas por el sector privado.

Las carencias de la infraestructura portuaria se ha manifestado claramente en ocasión de la realización de exportaciones no tradicionales como el arroz, la soja y los productos forestales. La reducción de los costos operativos del puerto de Montevideo requiere de la realización de inversiones de envergadura tales como un silo terminal que facilite la exportación de cereales y oleaginosas. De la misma manera, la disponibilidad de almacenamiento con capacidad de frío resulta prioritaria con vista al crecimiento de las exportaciones agroindustriales.

La adecuación de la infraestructura de transporte ha sido identificada como una necesidad básica para reducir los costos de comercialización externa. En este sentido, el pleno aprovechamiento de la red ferroviaria nacional requerirá asimismo de importantes inversiones. Aún cuando en los últimos años se ha fortalecido la capacidad de almacenamiento en nuevas áreas de producción del noreste del país, en el futuro inmediato se hará necesario continuar ampliando la red nacional de silos mediante la instalación de nuevas unidades y a través de la remodelación de las existentes.



Existe en el país una importante demanda no satisfecha de obras de electrificación rural y caminería que adquiere particular relevancia tanto del punto de vista económico productivo como del social. Aparte de las necesidades de infraestructura descritas, la inversión pública debe cumplir un rol relevante en la modernización tecnológica del sector, en la conservación de recursos naturales y del medio ambiente y en la formación de recursos humanos. Dado que este tipo de inversión se realiza normalmente a través del sistema institucional, las trataremos en el punto siguiente.

### 3.3 Prioridades de Modernización Institucional

Tradicionalmente, la riqueza de un país se medía por la abundancia de sus recursos naturales. Hoy en día reconocemos sin embargo que países extremadamente bien dotados de tales recursos corren el riesgo de convertirse en países "pobres" por cuanto su potencial de crecimiento radica básicamente en el adelanto tecnológico y en su capacidad de organización empresarial. Las ventajas que otorgan los recursos naturales van perdiendo paulatinamente importancia en economías que son cada vez menos agrarias, más industriales y mucho más productoras de servicios. La clave del desarrollo se relaciona mucho más con la dotación de recursos humanos y tecnologías que con la de recursos naturales.

En este entorno adquiere una enorme importancia el papel de las instituciones, tanto pública como privada, por cuanto son estas las que deben liderar el proceso de formación y acumulación de este "nuevo capital" imprescindible para el desarrollo del sector agropecuario.

Dentro del sistema institucional agrario del Uruguay, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ocupa un lugar preponderante, existiendo en la actualidad el convencimiento de que resulta necesario adecuar su estructura y funcionamiento a las necesidades de la realidad agropecuaria nacional y del contexto internacional en que se inserta con vista a su modernización.

La estructura actual del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca es el resultado de una concepción inicial orientada básicamente al sector de ganadería y producción de granos tradicionales. A su vez refleja los ajustes que se fueron dando a medida que surgían nuevas prioridades relacionadas a la diversificación de las exportaciones, a las necesidades de ejercer el contralor por parte del Estado en una serie de actividades y a las recurrentes crisis de la producción destinada al mercado interno.

Entre los cambios más importantes que han tenido lugar a nivel institucional merecen citarse:

- i. El aumento del protagonismo del sector privado en áreas que anteriormente eran resorte exclusivo del aparato público. La gestión directa de productores en áreas tales como la comercialización, la extensión y la propia investigación son ejemplos que generalmente se pueden relacionar a instituciones específicas tales como CONAPROLE, INAC, Junta de Granos, INIA, etc.

- ii. La necesidad de crear comisiones específicas o grupos de trabajo para apoyar toda nueva iniciativa o dar respuesta institucional a problemas de envergadura (caso de la Comisión Soja, Girasol, sequía, UAFAG, etc.) es consecuencia de las dificultades que las autoridades tienen para obtener respuestas ágiles por parte de la estructura del Ministerio.

La revalorización del rol del sector privado, que de hecho ha liderado el crecimiento de los últimos años, hace necesario que el MGAYP así como el resto de las instituciones que trabajan en el sector agropecuario redefinan sus roles y funciones con el objetivo de desempeñar con eficacia y con eficiencia aquellos que le son propios y paralelamente procedan a descentralizar aquellas que la experiencia indica pueden ser mejor ejecutados por entidades autónomas de carácter público y privado.

Más allá de lo estrictamente sectorial, la política de gobierno procura revitalizar la importancia de la iniciativa privada, otorgando al Estado una función subsidiaria de orientación de la economía a través de los instrumentos de estímulo y desahliento que tiene a su disposición mediante el uso de los diferentes instrumentos de política.

Dentro de este concepto general el MGAYP deberá cumplir una serie de actividades estratégicas, que por sus características no entran dentro del ámbito de acción del sector privado y cuyo objetivo central es el aumento de la eficiencia del proceso de producción y agroindustrial a efectos de mejorar la competitividad

de las exportaciones. Entre ellas se destaca la investigación y extensión agropecuaria, la recopilación y análisis de información básica (incluyendo la relativa a condiciones de corto y largo plazo de los mercados internacionales) tanto para ayudar a la toma de decisiones del sector privado como para permitir un afinado análisis del impacto de las políticas específicamente sectoriales y económicas en general. El área del comercio internacional adquiere particular relevancia en función de la realidad sobre los mercados internacionales, tanto en lo referente a la búsqueda de nuevas alternativas de mercados y productos como a los esfuerzos de negociaciones multilaterales y bilaterales que el país debe encarar (Ronda Uruguay del GATT).

Es asimismo función estratégica del MGAYP la identificación de áreas prioritarias de inversión del sector público agropecuario, así como el asegurar la disponibilidad de financiamiento para la realización de inversiones a nivel privado.

La formulación de la política sectorial y el análisis del impacto de la economía general sobre el sector son áreas claves de acción del MGAYP por lo que se requiere asegurar una excelente capacidad en ese sentido dentro de la estructura del Ministerio.

Otras funciones que actualmente se encuentran concentradas en Montevideo sería deseable que fueran objeto de una fuerte descentralización, con un alto grado de autonomía regional. Tal el caso de los servicios agronómicos, veterinarios y de asistencia técnica. De la misma forma, deberán revisarse todas las actividades de control que realiza el MGAYP, incluso para analizar la



conveniencia y necesidad de que tales acciones permanezcan en la órbita del MGAyP o que sean transferidas a una organización autónoma, (caso de los servicios de inspección veterinaria en frigoríficos y de la pesada labor de control de producción de vino y bodegas que en la actualidad demanda una gran cantidad de recursos tanto humanos como financieros).

### 3.3.1 Los Programas del MGAyP y su posible reestructura

El MGAyP tiene en la actualidad dividida su estructura en nueve Programas.

El Programa 1 corresponde a la Administración Superior del Ministerio e involucra todo el manejo organizativo y de administración.

El Programa 2 se refiere a la Generación y Transferencia de Tecnología, previéndose que el grueso de la estructura y funciones que hoy desempeña sean transferidas al Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), cuya creación se verificará próximamente en pleno trámite parlamentario.

El Programa 3, "Política Agraria", es de vital importancia para el Ministerio por cuanto debe constituir el respaldo técnico de todas las decisiones de política tanto de corto o largo plazo.

Las actividades del Programa 4 se refieren a Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, mientras que los programas 5 y 6

corresponden respectivamente a los Servicios Agronómicos y Veterinarios y cumplen funciones trascendentes de apoyo a las exportaciones de productos agropecuarios.

El Programa 7 incluye todos los "Planes de Desarrollo", (Agropecuario, Granjero y Citrícola) que ya cuentan con cierto grado de autonomía de acuerdo a las respectivas leyes de creación.

El Programa 8 incluye cuyas actividades esencialmente de contralor, muchas de las cuales responden a necesidades derivadas de un grado de intervención del Estado no existente en la actualidad a nivel de los diferentes rubros.

Una evaluación primaria de la organización del MGAYP así como de las funciones que desempeñan cada uno de sus programas, revela que ni la una ni las otras guardan debida relación con la realidad del sector agropecuario actual, orientado al desarrollo de las exportaciones lideradas por la iniciativa privada. Por tal motivo, la modernización del MGAYP no pasa por una simple revisión de sus operaciones y estructuras sino que debe ir dirigida a crear un "Nuevo Ministerio" cuyas competencias sean establecidas en función de las necesidades que se derivan de este nuevo modelo de desarrollo sectorial diversificado y orientado hacia afuera que progresivamente se está imponiendo.

### 3.3.2 Otras Instituciones del Sector

El desarrollo del sector agropecuario requiere del aporte de otras instituciones además del MGAYP.

Las Cooperativas Agropecuarias han ido ocupando mayores espacios en la producción, comercialización e industrialización de productos básicos. En el contexto de crecimiento hacia afuera que el país impulsa, existe la necesidad de realizar un importante esfuerzo de capacitación para la gestión de empresas cooperativas con vistas a mejorar la eficiencia de los servicios que presta a los productores. En este sentido el IICA ha comenzado a estudiar los posibles componentes de un programa de inversiones para el sector cooperativo que constituye una buena base para futuras acciones.

El Instituto Nacional de Carnes (INAC), debe reorientar sus funciones hacia tres grandes áreas de trabajo que se consideran prioritarias. En primer lugar, se encuentra la promoción de las exportaciones cárnicas uruguayas a través de programas adecuadamente organizados en los mercados a que se pretende acceder. En segundo lugar el análisis y seguimiento de la situación coyuntural y fundamentalmente de largo plazo del mercado de carnes, para producir un volumen de información al respecto, que resulta imposible de obtener por las empresas en forma aislada. En tercer lugar, proceder a la difusión y establecimiento de normas de calidad que aseguren la excelencia de la producción uruguaya en el mundo. A los efectos de cumplir con eficiencia estas funciones, se hace necesario una revisión de la situación actual (incluyendo la problemática económica de CADA) y un replanteo de sus actividades futuras con un fuerte componente de capacitación de su personal.

El Instituto Nacional de Colonización, creado por ley de 1948, ni cumple con los objetivos de su creación ni parece tener un rol muy claro o definido a nivel de la política agropecuaria nacional. Antes de intensificar su obra de colonización de tierras deberá solucionar los problemas existentes en las colonias creadas, muchas de las cuales no ofrecen un modelo deseable de obra de desarrollo. Por lo expuesto, se considera necesario enfrentar la realidad de la colonización en el país y tender a que el INC cumpla eficientemente aquellos roles que le puedan corresponder en la realidad agropecuaria que vive el país.

### 3.4 Reformas de Políticas

Aún cuando los lineamientos generales de política vigentes representan un importante avance con relación al mercado intervencionismo del Estado y a las significativas transferencias de recursos que el sector agropecuario realizó hacia otros sectores en el pasado, hay una serie de áreas que requieren de cambios para consolidar el crecimiento del sector.

El impacto de las políticas macroeconómicas sobre el desempeño del sector es por lo general mayor que el de los estrictamente sectoriales. La política cambiaria, comercial, monetaria y fiscal han privilegiado en el pasado la lucha contra la inflación en detrimento del crecimiento exportador del país. El futuro desarrollo agroexportador requiere priorizar este objetivo, lo que implica el mantenimiento de tipo de cambio adecuados, la reducción del déficit fiscal y una estrategia de



reducción arancelaria que comience por atacar a los sectores más protegidos de la economía. Continuidad en la política, reducción de la discrecionalidad y la creación de un marco para el desarrollo de largo plazo son elementos indispensables para dinamizar la inversión en tecnologías que permitan profundizar el cambio a que aspiramos.

En términos más particulares y subsectoriales, se considera necesario actuar en las siguientes áreas:

- Estímulo a la inversión en ganadería para aumentar la base forrajera por medio de una batería de instrumentos arancelarios, crediticios, impositivos y de extensión, tendientes a superar los conflictos entre cría e invernada y entre producción e industria.
- Definición de la problemática de alto endeudamiento de todo el sector agroindustrial que crea un marco inapropiado para atraer inversiones por la desigual competencia que provoca.
- Atacar el problema de la operación monopolizada de la industria cerealera y fundamentalmente oleaginosa.
- Revisar los actuales esquemas de política impositiva.
- Revisión del marco legal sobre arrendamientos rurales que hoy en día da lugar a tenencias de corta duración, con gran condicionamiento e inestabilidad.

- Búsqueda de solución definitiva al problema del endeudamiento rural.
- Estudio de modificaciones de fondo a la situación del trabajador rural y su relación con el núcleo familiar.

Finalmente, no deberá estudiarse la conveniencia de crear un marco de políticas permanentes a través de la sanción de una ley de Desarrollo Agropecuario que, por su permanencia genere las condiciones de estabilidad de políticas tantas veces reclamada.

### 3.5 Desarrollo de Futuras Actividades

El objetivo de este punto es el de orientar y actuar como términos de referencia para el trabajo del equipo de consultores a que se hizo mención anteriormente y se puede dividir en 2 etapas en función de las actividades de Programación previstas por el BID en Uruguay.

#### 1a. etapa

Dado que el BID ha decidido la venida de una Misión de Programación en el Uruguay para el próximo mes de Setiembre, se hace necesario que el grupo de consultores conjuntamente con autoridades nacionales elaboren un documento preliminar para ser presentado a la Misión de Programación del BID. El objetivo de tal documento y su presentación es de que el PSA quede incorporado como el elemento básico de financiación del sector agropecuario dentro de la Programación del Banco

para el periodo 90-94. Dado que el Proceso de Programación es el ejercicio mediante el cual el BID programa sus actividades de préstamo, cooperación técnica, cofinanciamiento y preinversión, el documento deberá incluir los siguientes aspectos:

1. Descripción del Marco General de Desarrollo Agropecuario. Objetivos y Metas para el periodo 1990-94.
2. Objetivos y descripción general del PSA. Su ubicación dentro de la estrategia de desarrollo.
3. Resumen de los Proyectos de Inversión Pública y Privada contratados por Uruguay con Bancos Multilaterales entre 1980 y 1989.
4. Lineamientos generales para priorizar la inversión pública y privada durante el período. Identificación de eventuales áreas prioritarias.
5. Resumen de los lineamientos generales de política económica general y sectorial agropecuaria.
6. Análisis del marco de políticas y prioridades de reformulación.
7. Análisis de la problemática institucional agropecuaria y necesidades de readecuación a las necesidades del crecimiento exportador.

#### 2a. etapa

La segunda etapa del trabajo de los consultores a desarrollarse a partir del mes de octubre, consiste en la preparación de un segundo documento sobre el PSA 90/94 para ser entregado al gobierno electo en el mes de diciembre próximo.

A partir de las negociaciones que tengan lugar entre las autoridades nacionales y la Misión de Programación del BID, se acordarán ciertos lineamientos generales para el PSA a ejecutarse durante la próxima administración. En función de los resultados de tal ejercicio el grupo de consultores deberá preparar un segundo documento que incorpore las sugerencias y comentarios de los diferentes grupos interesados de (productores, industriales, empresas exportadoras, cooperativas, organismos públicos y privados, etc.) para ser entregado al gobierno electo en el mes de diciembre de 1989. Del trabajo conjunto de los consultores con las autoridades electas, deberá surgir un documento final sobre política y financiamiento agropecuario 1990/94 que servirá como base de negociación del nuevo gobierno instalado a partir del próximo 10. de marzo. A partir de esa fecha se estima que la Unidad Técnica IICA/BID conjuntamente con la Oficina del IICA en Uruguay estará en condiciones de hacerse cargo del asesoramiento que requiera el nuevo gobierno para preparar los proyectos de inversión y demás elementos del contrato de préstamo que instrumente el PSA.