



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 71° período de sesiones
Roma, 6 y 7 de diciembre de 2000

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PARA EL

**PROGRAMA NACIONAL DE APOYO
AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO – FASE II
(PRONAPPA II)**

ÍNDICE

	PÁGINA
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA	iv
RESUMEN DEL PRÉSTAMO	v
SINOPSIS DEL PROGRAMA	vi
PARTE I – LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA	1
A. La economía y el sector agropecuario	1
B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA	2
C. Estrategia de colaboración del FIDA con el Uruguay	4
PARTE II – EL PROGRAMA	5
A. Zona del programa y grupo-objetivo	5
B. Objetivos y alcance del proyecto	7
C. Componentes	7
D. Costos y financiación	9
E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría	11
F. Organización y administración	11
G. Justificación económica	12
H. Riesgos	13
I. Impacto ambiental	14
J. Características innovadoras	14
PARTE III – INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS	14
PARTE IV – RECOMENDACIÓN	15
 ANEXO	
 RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO	 17



APÉNDICES

	Página
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS TO URUGUAY (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA AL URUGUAY)	2
III. COMPARACIÓN DEL PRONAPPA I Y PRONAPPA II	3
IV. THE POVERTY ERADICATION ACTIVITIES OF OTHER MAJOR DONORS (ACTIVIDADES DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA REALIZADAS POR OTROS DONANTES IMPORTANTES)	5
V. MARCO LÓGICO	6
VI. PROGRAMME COMPONENTS (COMPONENTES DEL PROGRAMA)	10
VII. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN)	13

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Peso uruguayo (UYU)
USD 1,00	=	UYU 11,75
UYU 1,00	=	USD 0,085

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
OEDR	Oficina Especializada de Desarrollo Rural
OPYPA	Oficina de Planificación y Política Agropecuaria
OSP	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
PRONAPPA I	Proyecto Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario
PRONAPPA II	Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario – Fase II
SyE	Seguimiento y evaluación
TIR	Tasa Interna de Rendimiento
UPCT	Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Ejercicio fiscal

1° enero – 31 diciembre

MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA



IFAD Supported Project

332-UR (Countrywide)

Fuente: Misión de evaluación *ex ante*.
Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO
AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO – FASE II
(PRONAPPA II)

RESUMEN DEL PRÉSTAMO

INSTITUCIÓN INICIADORA:	FIDA
PRESTATARIO:	La República Oriental del Uruguay
ORGANISMO DE EJECUCIÓN:	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA:	USD 24,5 millones
CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	DEG 10,8 millones (equivalentes a USD 14 millones, aproximadamente)
CONDICIONES DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	Plazo de 18 años, incluido un período de gracia de tres, con un tipo de interés igual al tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año
COFINANCIADOR:	Ninguno
CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:	USD 8 millones
CONTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS:	USD 2,5 millones
INSTITUCIÓN EVALUADORA:	FIDA
INSTITUCIÓN COOPERANTE:	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP)

SINOPSIS DEL PROGRAMA

¿Quiénes son los beneficiarios? El programa propuesto (PRONAPPA II) beneficiará directamente a unas 10 000 familias rurales de escasos recursos (40 000 beneficiarios, aproximadamente). Además, 5 000 familias de pequeños productores se beneficiarán de los servicios financieros y de otras actividades de apoyo. Los beneficiarios previstos comprenderán: a) familias de productores rurales marginales para quienes las actividades agrícolas representan sólo una parte de sus ingresos y en las cuales al menos uno de sus miembros se ve obligado a realizar tareas no agrícolas con carácter provisional o permanente (4 500 familias); b) familias rurales sin tierra, que constituyen el grupo más vulnerable a la migración rural, en particular mujeres y hombres jóvenes (1 500 familias); y c) familias rurales dotadas de capacidad comercial, que dependen en gran medida de los ingresos agrícolas, utilizan básicamente mano de obra familiar para llevar a cabo sus actividades y cuyos niveles de inversión agrícola suelen ser reducidos (4 000 familias).

¿Por qué son pobres? La pobreza ha sido una característica constante del sector agropecuario del Uruguay, particularmente entre los trabajadores sin tierra, aunque sus causas se han modificado a lo largo del tiempo, en función del contexto social, económico y político. En los últimos años, los pequeños agricultores uruguayos se han visto afectados por las acusadas fluctuaciones que se han registrado en los mercados internacionales de insumos y productos básicos agrícolas y, en la actualidad, están perdiendo competitividad en el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Esta vulnerabilidad es una de las causas principales de la pobreza rural del país, junto con la falta de vinculación de los productos de los agricultores minifundistas con cadenas de comercialización con valor añadido. La pobreza rural en el Uruguay también guarda relación con la reducción de las oportunidades de empleo y con la pérdida de seguridad en esta esfera, que provocan el éxodo de la juventud rural, en especial de las mujeres, hacia las ciudades.

¿Qué hará el programa por ellos? El programa apoyará la creación de un marco institucional sostenible, que incluya mecanismos operacionales permanentes a escala nacional y municipal para combatir y prevenir la pobreza rural. En concreto: i) fortalecerá las organizaciones de beneficiarios y las instituciones a nivel municipal para lograr su participación en el programa y su identificación con el mismo, así como la sostenibilidad de sus actividades y de las políticas agrícolas; ii) facilitará a los pequeños productores agrícolas y a las pequeñas y medianas empresas un acceso sostenible a servicios de apoyo a la producción basados en la demanda de los usuarios; iii) mejorará el acceso de los beneficiarios del programa a recursos financieros para apoyar la inversión productiva y crear microempresas y pequeñas empresas rurales; iv) reforzará los mecanismos institucionales en el plano municipal con miras a la adopción descentralizada de decisiones y la coordinación de iniciativas de desarrollo y proyectos de inversión en las zonas rurales (por ejemplo, las Mesas de Desarrollo Rural); y v) implantará un sistema participativo de seguimiento y evaluación (SyE) que permitirá seguir de cerca los procesos, las actividades y los efectos sobre el terreno, y, al mismo tiempo, fomentará los procesos de aprendizaje y las innovaciones en el ámbito del desarrollo rural y consolidará las redes temáticas subregionales sobre desarrollo rural y erradicación de la pobreza financiadas por el FIDA.

¿Cómo participarán los beneficiarios en el programa? Se prevé que las organizaciones de los beneficiarios participarán en forma directa en todos los aspectos de la ejecución y evaluación del programa. Las asociaciones de productores desempeñarán un papel clave en las Mesas de Desarrollo Rural, que se encargarán de organizar ferias de servicios a nivel municipal. En este mismo nivel, se involucrará a representantes de las organizaciones de beneficiarios en la formulación de los planes de trabajo anuales y se les consultará en relación con la selección de los proveedores de servicios. Las distintas organizaciones prepararán sus propias propuestas de financiación para pequeños subproyectos y tendrán la responsabilidad directa de su ejecución.

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
PARA EL
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO
AL PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO – FASE II
(PRONAPPA II)

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República Oriental del Uruguay, por la cantidad de DEG 10,8 millones (equivalentes a USD 14 millones, aproximadamente), en condiciones ordinarias, para ayudar a financiar el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario – Fase II (PRONAPPA II). El préstamo tendrá un plazo de 18 años, incluido un período de gracia de tres, con un tipo de interés igual al tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año, y será administrado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP) en calidad de institución cooperante del FIDA.

PARTE I – LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y
LA ESTRATEGIA DEL FIDA¹

A. La economía y el sector agropecuario

1. La República Oriental del Uruguay está situada en la costa atlántica de América del Sur, y limita al oeste y al sur con la Argentina, al norte con el Brasil y al este con el Océano Atlántico. Abarca una superficie de 176 320 km² y cuenta con una población de 3 289 000 habitantes, según estimaciones de 1998. Desde el punto de vista de la estructura económica, se puede establecer una división geográfica entre la capital, Montevideo –principal eje del país por lo que respeta a la actividad del Gobierno y los servicios industriales y financieros– y el resto del país, en que la agricultura es la actividad más importante.

2. Entre 1996 y 1998, el sector agropecuario representó el 12% del producto interno bruto (PIB). Como se desprende de las siguientes cifras, en el decenio de 1990 la economía nacional obtuvo buenos resultados: i) un crecimiento sostenido del PIB, con una media del 3,6% para el período comprendido entre 1993 y 1997; ii) un marcado descenso de la inflación, del 129,8% en 1990 al 8,63% en 1998; y iii) una importante reducción del déficit público, del 6% del PIB a finales de los años 80 al 1,4% en 1997. A pesar de ello, en 1998, como resultado de la grave crisis económica que afectó al Brasil (el miembro más importante de MERCOSUR), la economía del Uruguay entró en un período de recesión, y en 1999 su crecimiento se estimó en un -0,4%.

3. Un tercio de la superficie del Uruguay es adecuado para el cultivo intensivo, mientras que en el resto del país las características del suelo sólo permiten la cría de ganado. En esta última zona, predomina el pastoreo extensivo de ganado vacuno y ovino, al que se dedica el 85% de las tierras agrícolas. En las zonas en que ha sido posible intensificar la producción, recientemente se ha registrado una importante diversificación de los productos agropecuarios destinados a los mercados locales y de exportación.

¹ Para más información, véase el apéndice I.



4. La pobreza ha sido una característica constante del sector agropecuario del Uruguay, aunque sus causas han variado a lo largo del tiempo, en función del contexto social, económico y político. Desde finales del siglo XIX hasta la década de los años 30, las razones principales de la pobreza guardaban relación con la existencia de grandes grupos de trabajadores rurales sin tierra empleados temporalmente en las grandes fincas ganaderas de las regiones central, oriental y septentrional del país. Estos trabajadores solían vivir en comunidades pobres de pequeñas dimensiones que no ofrecían otra posibilidad de empleo. Entre los decenios de 1940 y 1970, gran parte de la población rural emigró a Montevideo, donde se había desarrollado, y diversificado, la industria ligera, al amparo de rígidas políticas proteccionistas. Este proceso coincidió con la crisis que azotó al sector ganadero como resultado del proteccionismo creciente de la Comunidad Económica Europea, cuyos miembros habían representado el mercado tradicional de carne y lana uruguayas durante más de 80 años. En ese período la población rural descendió de un 23% hasta un 12%.

5. En 12 de los 19 departamentos del país, la incidencia de la pobreza rural es superior al 40%, y en siete de ellos supera el 50%, lo que demuestra que la pobreza sigue siendo una característica persistente del sector agropecuario. Los agricultores minifundistas del Uruguay se hallan prácticamente desamparados frente a las fluctuaciones de los mercados internacionales de insumos y productos básicos agrícolas, y esta vulnerabilidad es una de las principales causas estructurales de la pobreza rural del país. Además de la concentración progresiva de estructuras productivas agrarias, el establecimiento de cadenas de valor añadido (desde la producción hasta la comercialización) y la apreciación del tipo de cambio real han colocado a los pequeños productores en una situación extremadamente difícil.

6. La estrategia de supervivencia de las familias rurales indigentes se basa en la producción de alimentos, el trabajo migratorio estacional (por los hombres) en poblados y ciudades cercanos, y las tareas del hogar (realizadas por las mujeres), especialmente en Montevideo. Ello provoca la ruptura de la unidad familiar, y a menudo se desaloja a las familias de sus propiedades al no poder pagar los impuestos o hacer frente a los costos mínimos necesarios para mantener el hogar y alimentar a sus animales de granja (por lo general, una vaca o cabra y gallinas u otras aves de corral).

7. Las únicas pequeñas explotaciones que sobreviven –y que avanzan por un camino que, a la larga, les llevará a salir de la pobreza– son las que han recibido apoyo del gobierno y de donantes internacionales. De especial importancia ha sido el Proyecto Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA I), financiado por el FIDA, que permitió a los pequeños productores aumentar la producción de frutas, hortalizas y leche gracias al uso de normas sanitarias y tecnologías de embalaje modernas, estableciendo así vínculos con las cadenas de comercialización para los mercados nacionales e internacionales.

B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA

8. El FIDA ha financiado un solo proyecto en el Uruguay, el Proyecto Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA I). El proyecto se centró en la creación de un servicio eficiente de asistencia técnica, con una importante participación del sector privado, y en el establecimiento de un sistema financiero que suministrara al sector minifundista crédito y garantías para la financiación de actividades. En 1999, la Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA llevó a cabo una evaluación preterminal del proyecto, cuyas conclusiones confirmaron que éste había contribuido de forma sustancial a promover el desarrollo rural e introducir elementos e instrumentos innovadores para el desarrollo rural del país. Los servicios agrícolas contratados por la Unidad de Ejecución del Proyecto con el sector privado lograron mejorar las tecnologías agrícolas. Asimismo, el Fondo de Garantía y el Fondo de Crédito permitieron que pequeños productores que carecían de acceso al sistema bancario estructurado pudiesen recibir préstamos para inversiones y capital de

operaciones. El Fondo de Garantía fue fundamental para atraer instituciones financieras privadas al proyecto y estimularlas a conceder préstamos a los beneficiarios. Asimismo, el proyecto dio a los pequeños productores de escasos recursos la posibilidad de contratar servicios de extensión privados y recibir capacitación.

9. En el informe de la evaluación preterminal se recomendó la consolidación del PRONAPPA I mediante una fase complementaria encaminada a fortalecer las organizaciones locales de productores, promover la participación de intermediarios financieros en el programa de crédito, e iniciar un proceso gradual de transferencia y privatización de los servicios. El nuevo programa debería adoptar un sólido enfoque basado en la demanda y en el apoyo decidido a la diversificación productiva, la comercialización y la microempresa. Las principales conclusiones de la evaluación preterminal fueron:

- i) **Focalización.** A fin de determinar las zonas a las que se dará prioridad en las intervenciones, el programa deberá aplicar una metodología de focalización basada en un mapa de la pobreza.
- ii) **Función de las organizaciones de productores.** Es necesario organizar mejor a los usuarios del PRONAPPA I y adoptar una metodología que permita la generación y la formalización de la demanda por parte de los usuarios. La metodología de ejecución debe facilitar la transferencia gradual de los servicios, así como su administración, a las organizaciones locales.
- iii) **Crédito y servicios financieros.** Los servicios de financiamiento rural ofrecidos en el marco del PRONAPPA I constituyeron un elemento innovador para el país; no obstante, los nuevos servicios financieros deberán ser aún más flexibles a fin de incluir a los estratos más pobres de la población².
- iv) **Tecnología agropecuaria.** Es necesario ampliar la oferta tecnológica para los pequeños productores y promover la diversificación agropecuaria, así como el desarrollo de actividades con mayor valor añadido, la realización de actividades no agrícolas y la creación de microempresas. El Estado deberá limitarse a desempeñar una función subsidiaria en relación con los costos de los servicios para los productores de escasos recursos.
- v) **Comercialización y microempresas.** Es necesario brindar un fuerte apoyo a las microempresas por lo que se refiere a la comercialización, por medio de sistemas de información y de oportunidades de negocios, así como del fortalecimiento de los sistemas de integración vertical y de acceso a los mercados.
- vi) **Aspectos de género.** En el futuro programa deberá hacerse mayor hincapié en estas cuestiones, aplicando un enfoque de género transversal.
- vii) **Capacitación.** En el programa deberán considerarse sistemas de capacitación diferenciados y claramente enfocados hacia las necesidades reales de los beneficiarios.
- viii) **Seguimiento y evaluación (SyE).** El futuro programa deberá contar con un sistema de SyE participativo.

² Para más información, véase el apéndice III.



C. Estrategia de colaboración del FIDA con el Uruguay

10. **Política del Uruguay de erradicación de la pobreza.** La estrategia que han adoptado el FIDA y el gobierno del Uruguay para combatir la pobreza en el país se basa en las características y la situación de los pequeños productores, así como en un análisis del mercado regional de productos básicos agrícolas. De este análisis se desprende que existen “nichos” económicos para los pequeños agricultores pobres, quienes podrían incorporarse al contexto del MERCOSUR si modernizaran sus explotaciones. Los productos principales en los que los pequeños productores uruguayos poseen una ventaja comparativa, frente a los productores medianos y grandes de los países del MERCOSUR, son los productos lácteos, las hortalizas y la fruta. Por consiguiente, la estrategia del FIDA deberá seguir centrándose en la diversificación, para producir productos básicos más competitivos, y orientarse hacia los pequeños agricultores de las zonas con mayor concentración de pobreza, es decir el norte y el sur del país.

11. El análisis de las causas y los niveles de pobreza en el Uruguay, el estado de desarrollo relativo de los sectores agropecuario y rural, y la intervención que se propone a medio y largo plazo (tal como se esboza a continuación), indican que es posible conseguir la consolidación estratégica de los proyectos y programas financiados por el FIDA en el Uruguay. Si se aplicara con éxito un programa de consolidación a largo plazo, se reduciría la posibilidad de que el país tuviese que contraer una mayor deuda externa para sostener su estrategia de erradicación de la pobreza. Al mismo tiempo, mantendría un diálogo de política continuo y otras formas de colaboración con el FIDA, en pro del objetivo común de combatir y prevenir la pobreza rural. De producirse una catástrofe natural o una grave crisis económica, se podrían hacer las debidas excepciones, en cuyo caso el apoyo previsto para contingencias se vincularía directamente con las situaciones de crisis que afectarían a los niveles de ingresos de la población rural pobre del Uruguay.

12. **Actividades de erradicación de la pobreza realizadas por otros donantes importantes**³. Actualmente están en marcha diversos programas o proyectos de cooperación técnica o de financiación bilateral o multilateral para el sector agropecuario uruguayo. Estos programas no están dirigidos al mismo grupo-objetivo previsto por el FIDA. Se podrá lograr una colaboración concreta únicamente con el Programa Nacional del Desarrollo Ganadero (PRONADEGA), en especial por lo que se refiere a los servicios financieros. Los principales programas son:

- **Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos (PRONADEGA).** Este programa de tres años de duración se inició en junio de 1997 con sendas contribuciones de USD 2,5 millones del Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y el Gobierno del Uruguay.
- **Programa de Validación de Tecnología (PROVA),** con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- **Programa de Servicios Agropecuarios.** En diciembre de 1998 se suscribió un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El costo total del programa, equivalente a USD 50,3 millones, se financiará a través de fondos no reembolsables del BID (USD 32,4 millones) y de fondos de contraparte local (USD 17,9 millones).
- **Programa de Promoción de Pequeñas Empresas Agrícolas en el Sur,** con el apoyo del GTZ.

³ Para más información, véase el apéndice IV.



13. **La estrategia del FIDA en el Uruguay.** La estrategia del programa se basa en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales para el Uruguay, en el que se determinaron las siguientes áreas estratégicas: a) descentralización institucional y sostenibilidad de las políticas nacionales y de las instituciones centrales y municipales involucradas en el desarrollo rural y el alivio de la pobreza, así como fortalecimiento de las organizaciones locales para que participen en todos los aspectos relativos a las inversiones y actividades del programa; b) producción y comercialización, con inclusión de servicios de apoyo a la comercialización y la producción sostenible; c) focalización y aspectos de género, con miras a incorporar la población de menores recursos del área del programa a la vez que se determinan las necesidades de los beneficiarios aplicando un enfoque de género; d) servicios financieros rurales, orientados a garantizar un sistema eficiente de financiación rural sostenible; y e) estrategia de coordinación de las políticas y del programa, que habrá de aplicarse mediante el establecimiento de procesos y mecanismos que permitan la coordinación de las actividades con otros proyectos en curso, con miras a conseguir una utilización más eficiente de los recursos.

14. La estrategia de las intervenciones procura identificar las enseñanzas derivadas de experiencias anteriores, así como las prácticas idóneas susceptibles de ser aplicadas en la ejecución de la estrategia y en otros países de la región con características socioeconómicas análogas a las de los grupos-objetivo. Además, la consolidación de redes temáticas subregionales financiadas por el FIDA en las esferas del desarrollo rural y de erradicación de la pobreza es un componente esencial de la estrategia de intervención del Fondo en el Cono Sur. Los asociados directos en esta estrategia son los proyectos del FIDA en la región y los diversos programas en curso financiados con cargo a donaciones de asistencia técnica, por ejemplo, la destinada al Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en la zona del MERCOSUR y otras donaciones en América Latina y el Caribe.

15. **Justificación del programa.** La estrategia general y la justificación del programa se inscriben en las políticas y prioridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y se fundamentan en la estrategia de intervención del FIDA en el Uruguay, que prevé la institucionalización y consolidación estratégica de las estructuras encargadas de la promoción del desarrollo rural del país a nivel central y local. Se intentará lograr este proceso de consolidación mediante: a) el apoyo a una participación más activa de los beneficiarios y sus organizaciones, en especial de las mujeres rurales; b) una mayor participación del sector privado y de los intermediarios financieros en la prestación de servicios para la producción especializados y basados en la demanda; y c) el fortalecimiento institucional a nivel central (MGAP) y local (Mesas de Desarrollo Rural). La estrategia de intervención deberá ser un mecanismo para dar una respuesta sostenible y flexible a los recurrentes desafíos que representa la erradicación de la pobreza rural en el país.

PARTE II – EL PROGRAMA

A. Zona del programa y grupo-objetivo

16. El programa tiene por objeto prestar apoyo en todo el país a las familias de pequeños agricultores pobres interesadas en diversificar y ampliar su producción y, al mismo tiempo, aprovechar su ventaja comparativa en los mercados de exportación subregionales. El programa propondrá tipos modulares de actividades, que incluyen la producción lechera, hortícola y frutícola, y se centrará en las zonas que tienen una alta concentración de pobreza y que poseen una buena dotación de factores para esos tipos de producción. Comenzará en el sur, en los departamentos de Canelones y San José, que ofrecen una buena base para la horticultura, y en los departamentos de Colonia y Florida, que, junto con San José, ofrecen buenas perspectivas para la producción lechera. En el norte, las actividades se centrarán en los departamentos de Artigas y Salto, en los que se combina la producción hortícola, frutícola y lechera.

17. El grupo-objetivo del FIDA se estima en alrededor de 43 000 familias, de las cuales aproximadamente 33 000 son pequeños productores y 10 000 son trabajadores rurales sin tierra. Estas familias representan cerca del 45% de la población rural y se distribuyen en todo el país, con una mayor concentración en los departamentos de Canelones, San José, Colonia, Florida, Artigas, Rivera, Salto, Cerro Largo, Lavalleja, Rocha y Tacuarembó. El programa, que se ha propuesto ejecutar en un período de seis años, beneficiará directamente a unas 10 000 familias de pequeños agricultores y campesinos pobres, cuyo nivel de ingresos familiares está por debajo del umbral de la pobreza. Otras 5 000 familias podrán beneficiarse de los servicios financieros y las actividades de apoyo; actualmente esas familias reciben apoyo de distintos proyectos en otras esferas de actividad.

18. El programa está destinado a tres tipos principales de familias-objetivo:

- i) **Familias rurales de producción marginal.** La agricultura constituye sólo una parte de la fuente de ingresos familiar de este grupo; su porcentaje varía en función de la composición de la familia y la producción de la finca. Habida cuenta de que la producción no basta para satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia, uno o varios miembros del hogar trabajan de manera temporal o permanente fuera de la finca o realizan otras actividades generadoras de ingresos; hombres y mujeres adultos comparten las tareas. Estas familias viven aisladas y, por lo general, no están vinculadas a organizaciones de productores. La tasa de migración, sobre todo de los jóvenes, no cesa de aumentar. Actualmente, este grupo tiene escaso potencial para mejorar y diversificar la producción de la chacra, ya que por lo general está ubicado en tierras poco fértiles.
- ii) **Familias rurales sin tierra.** Este grupo está compuesto por familias de ex asalariados agrícolas y asalariados temporales. Antes de que se suscribiera el acuerdo que establecía el MERCOSUR, esas personas trabajaban como asalariados en grandes explotaciones, sobre todo de caña de azúcar. Muchas familias emigraron después a los centros urbanos y las que se quedaron sobreviven gracias a los subsidios sociales y al trabajo temporal y esporádico de varios miembros de la familia. Muchas familias viven en condiciones de extrema pobreza, pero algunas han encontrado otras posibilidades viables de desarrollo a través del PRONAPPA I. Sin embargo, persiste una fuerte demanda de otras fuentes de ingresos. Este grupo sigue siendo el más vulnerable a la migración a las ciudades, en particular de mujeres y hombres jóvenes.
- iii) **Familias rurales con potencial comercial.** Estas familias dependen principalmente de los ingresos de la chacra, y su actividad agropecuaria se basa en la mano de obra familiar; una proporción reducida de ellas dispone de un capital limitado que le permite efectuar pequeñas inversiones. En su mayoría se trata de familias propietarias o colonos que se dedican a la producción lechera u hortícola; últimamente, ha surgido cierto interés por la producción frutícola y la cría de animales pequeños. Por lo general, los niveles de inversión en las fincas son bajos, debido a la falta de acumulación de capital. Este grupo tiene potencial para mejorar y diversificar la producción de la chacra y es el que más posibilidades tiene de aumentar su producción y su presencia en los mercados, que requieren una producción de alta calidad, en grandes cantidades y fiable. Las consecuencias de las mejoras técnicas, comerciales y de organización gremial pueden ser importantes.

19. Las dos primeras categorías incluyen a un elevado número de productores *no integrados* en cadenas agroindustriales ni de comercialización, mientras que la categoría de familias rurales con potencial comercial está compuesta casi en su totalidad por productores *integrados* en esas cadenas. Esta diferenciación es apropiada para la asignación de los servicios de apoyo a la producción en el marco del programa, como se verá más adelante.

B. Objetivos y alcance del proyecto⁴

20. El principal objetivo del programa es contribuir a mitigar la pobreza mediante el aumento de los niveles de ingresos y la mejora de las condiciones de vida de la población rural pobre. Se tratará de aumentar el valor añadido de la producción agropecuaria mediante la diversificación de los cultivos, el aumento de la productividad y la creación de oportunidades de empleo para los trabajadores y las trabajadoras sin tierra. La delegación de la responsabilidad de la ejecución del programa en las organizaciones de beneficiarios y el desarrollo de la capacidad local potenciarán la participación de los beneficiarios en la ejecución y la adopción de decisiones. El programa respaldará el establecimiento de un marco institucional sostenible y de mecanismos operacionales permanentes para combatir y prevenir la pobreza y, al mismo tiempo, permitirá extraer enseñanzas de la ejecución de las actividades y contar con ejemplos que, quizá, se puedan seguir en otros proyectos y países de América Latina. La determinación de los objetivos del programa se basará en un mapa de las zonas de pobreza.

21. Los objetivos concretos del programa son los siguientes: i) fortalecer las organizaciones de beneficiarios y las instituciones del sector con objeto de promover la participación de los interesados, su identificación con las actividades y la sostenibilidad de las políticas y las intervenciones; ii) mejorar el acceso de los beneficiarios a los recursos financieros para propiciar la inversión productiva y crear microempresas rurales; iii) contribuir al fortalecimiento de un mecanismo institucional central de coordinación de las iniciativas de desarrollo y los proyectos de inversión rurales; iv) proporcionar a los pequeños productores agrícolas y las pequeñas y medianas empresas acceso a los servicios de apoyo a la producción de forma sostenible; y v) implantar un sistema participativo de seguimiento y evaluación (SyE) que permita seguir de cerca los procesos, las actividades y los efectos sobre el terreno y, al mismo tiempo, promover los procesos de aprendizaje e innovación en materia de desarrollo rural.

C. Componentes⁵

22. El programa, que tendrá una duración de seis años, constará de los siguientes componentes y actividades: a) fortalecimiento organizacional y participación; b) servicios de apoyo al pequeño productor agropecuario; c) servicios financieros rurales; y d) administración del programa y SyE/aprendizaje.

Fortalecimiento organizacional y participación

23. El objetivo principal es crear y desarrollar en el MGAP capacidades que le permitan participar en el diseño y la aplicación de políticas sectoriales para atender a los sectores más vulnerables del medio rural y alcanzar una mayor coordinación con otros proyectos y programas del Ministerio. El programa respaldará el fortalecimiento de: i) la capacidad de gestión de las organizaciones de productores a nivel nacional y local, para lo cual se revitalizarán y modernizarán los servicios que ofrecen a sus asociados; ii) la capacidad local para coordinar la ejecución de actividades de desarrollo rural; y iii) el MGAP, en particular la Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (UPCT) y la Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA).

⁴ Para más información, véase el apéndice V.

⁵ Para más información, véase el apéndice VI.



24. El **subcomponente fortalecimiento institucional y organizacional** será responsable de:
- i) el fortalecimiento de las organizaciones de los productores. El programa fortalecerá las organizaciones de productores con objeto de mejorar su funcionamiento y ampliar su base social, en particular con miras a la incorporación de pequeños productores y pobres rurales y a mejorar sustancialmente su capacidad de apoyo y prestación de servicios de apoyo a la producción;
 - ii) la formación de Mesas de Desarrollo Rural. Las Mesas representan a las instancias locales de identificación, establecimiento de prioridades y ejecución de actividades de desarrollo rural y estarán integradas por todos los interesados. Se organizarán con arreglo a criterios geográficos, dándose prioridad a las zonas con mayor concentración de pobres rurales y mayor presencia de organizaciones de productores representativas de los pequeños productores y los pobres rurales; y
 - iii) el proceso de institucionalización en el MGAP. El programa se ejecutará por mediación de una Oficina Especializada de Desarrollo Rural (OEDR), que dependerá de la UPCT y asumirá la responsabilidad de las actividades de desarrollo rural y lucha contra la pobreza del MGAP. El programa fortalecerá las oficinas especializadas del MGAP, en particular la OPYPA y la UPCT.
25. El **subcomponente de focalización y estrategia de establecimiento de prioridades** será responsable de asegurar la mayor cobertura posible del programa y hacer participar a la población rural más pobre, en particular los jóvenes y las mujeres, utilizando las indicaciones del mapa de pobreza y el estudio de pobreza que serán elaborados por la OPYPA.

Servicios de apoyo al pequeño productor agropecuario

26. Este componente se divide en cuatro subcomponentes: i) apoyo a la producción agropecuaria para promover la diversificación de los productos agrarios y mejorar las normas sanitarias y las tecnologías de embalaje; ii) ampliación de la oferta de servicios, tanto para vincular las economías de los campesinos con los principales canales de comercialización, como para fortalecer las actividades comerciales relacionadas con las fincas de los pequeños agricultores; iii) apoyo a la comercialización y a las microempresas mediante la prestación de servicios destinados a aumentar la competitividad del sector de los pequeños agricultores; y iv) fondo de microcapitalización para proporcionar servicios financieros al sector rural más pobre.

Servicios financieros rurales

27. El objetivo principal de este componente es que los pequeños agricultores a los que se destina el programa puedan acceder, de forma sostenible, a servicios financieros que satisfagan sus necesidades más apremiantes. Se respaldarán y reforzarán los servicios financieros rurales prestados en el marco del PRONAPPA I mediante tres subcomponentes: i) institucionalización del Fondo de Crédito y el Fondo de Garantía; ii) desarrollo de nuevos productos financieros; y iii) un fondo de reserva. Cabe señalar que, actualmente, el Fondo de Crédito asciende a unos USD 8,5 millones y el Fondo de Garantía a unos USD 650 000. La oferta de servicios financieros para el sector de los pequeños agricultores ha alcanzado un alto nivel de sostenibilidad.

Administración del programa y SyE/aprendizaje

28. El MGAP será responsable de la ejecución del programa. La dirección, administración y coordinación del programa se encomendarán a la OEDR del Ministerio, que dependerá directamente de la UPCT. La OEDR, financiada en un principio por el programa, se encargará de la ejecución de las actividades y de la planificación y administración; estará radicada en Montevideo. El programa

establecerá un sistema completo (interno y externo) de SyE; además, se utilizarán de forma sistemática y se difundirán las enseñanzas adquiridas y se aplicarán las prácticas idóneas. El nuevo programa también integrará esas actividades en las redes temáticas regionales y subregionales que existen actualmente, por ejemplo, el Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en la zona del MERCOSUR, y otras donaciones de asistencia técnica en América Latina y el Caribe.

D. Costos y financiación

29. Los costos totales del programa, incluidos los imprevistos de orden físico y por alza de precios, se estiman en USD 24,5 millones, como se resume en el cuadro 1. De ese total, el FIDA financiará USD 14 millones (el 57,1%); el Gobierno, USD 8 millones (el 32,7%); y los beneficiarios, USD 2,5 millones (el 10,2%). El plan de financiación propuesto aparece resumido en el cuadro 2. Se calcula que el período de desembolso será de seis años.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROGRAMA ^a
(en miles de USD)

Componentes	Moneda Nacional	Divisas	Total	Porcentaje de divisas	Porcentaje del costo básico
A. Fortalecimiento organizacional y participación					
1. Fortalecimiento institucional y organizacional	1 810	281	2 092	13	9
2. Focalización y estrategia de establecimiento de prioridades	210	90	300	30	1
Subtotal	2 020	371	2 392	16	11
B. Servicios de apoyo al pequeño productor agropecuario					
1. Apoyo a la producción agropecuaria	6 748	132	6 880	2	31
2. Fortalecimiento oferta de servicios	400	100	500	20	2
3. Comercialización y microempresas	1 730	320	2 050	16	9
4. Fondo de microcapitalización	2 235	---	2 235	---	10
Subtotal	11 113	552	11 665	5	52
C. Servicios financieros rurales					
1. Institucionalización de los servicios financieros rurales	295	139	434	32	2
2. Nuevos productos financieros	336	144	480	30	2
3. Fondo de reserva	2 500	---	2 500	---	11
Subtotal	3 131	283	3 414	8	15
D. Administración del programa y SyE/aprendizaje					
1. OEDR	3 406	418	3 824	11	17
2. SyE:	766	195	961	20	4
a. SyE	626	135	761	18	3
b. Estudio línea de base	140	60	200	30	1
Subtotal	4 173	612	4 785	13	22
Costo básico total	20 436	1 819	22 255	8	100
Imprevistos de orden físico	785	91	876	10	4
Imprevistos por alza de precios	1 250	119	1 369	9	6
Costos totales del programa	22 471	2 029	24 500	8	110

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

CUADRO 2: PLAN DE FINANCIACIÓN ^a
(en miles de USD)

	FIDA		Gobierno		Beneficiarios		Total		Divisas	Moneda nacional (excluidos impuestos)	Impuestos y gravámenes
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
a											
A. Fortalecimiento organizacional y participación											
1. Fortalecimiento institucional y organizacional	1 363	57,6	864	36,5	138	5,8	2 365	9,7	315	1 833	217
2. Focalización y estrategia de establecimiento de prioridades	200	60,0	133	40,0	-	-	333	1,4	100	171	62
Subtotal	1 562	57,9	997	37,0	138	5,1	2 697	11,0	415	2 003	279
B. Servicios de apoyo al pequeño productor agropecuario											
1. Apoyo a la producción agropecuaria	3 043	38,0	3 179	39,7	1 795	22,4	8 018	32,7	147	6 371	1 500
2. Fortalecimiento oferta de servicios	251	45,0	167	30,0	139	25,0	557	2,3	111	342	104
3. Comercialización y microempresas	1 151	46,9	892	36,3	413	16,8	2 455	10,0	406	1 590	459
4. Fondo de microcapitalización	2 235	100,0	-	-	-	-	2 235	9,1	-	2 235	-
Subtotal	6 680	50,4	4 238	31,9	2 347	17,7	13 265	54,1	664	10 538	2 063
C. Servicios financieros rurales											
1. Institucionalización de los servicios financieros rurales	297	61,5	186	38,5	-	-	483	2,0	154	238	91
2. Nuevos productos financieros	320	60,0	213	40,0	-	-	533	2,2	160	273	100
3. Fondo de reserva	2 500	100,0	-	-	-	-	2 500	10,2	-	2 500	-
Subtotal	3 117	88,6	399	11,4	-	-	3 516	14,3	314	3 011	190
D. Administración del programa y SyE/aprendizaje											
1. OEDR	2 049	51,9	1 891	47,9	10	0,3	3 950	16,1	509	3 180	262
2. SyE:											
a. SyE	464	54,0	390	45,4	5	0,6	859	3,5	151	630	78
b. Estudio línea de base	128	60,0	85	40,0	-	-	213	0,9	64	109	40
Subtotal	592	55,2	475	44,3	5	0,5	1 072	4,4	215	740	117
Subtotal	2 641	52,6	2 366	47,1	15	0,3	5 022	20,5	724	3 920	379
Desembolso total	14 000	57,1	8 000	32,7	2 500	10,2	24 500	100,0	2 117	19 472	2 911

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría

30. **Adquisiciones.** Las adquisiciones de bienes y servicios financiados por el FIDA se realizarán de conformidad con los procedimientos establecidos por él y con las disposiciones del convenio de préstamo. Los contratos para el suministro de bienes cuyo costo se estime en un monto superior al equivalente de USD 30 000 se adjudicarán con arreglo al sistema de licitación nacional, de conformidad con procedimientos aprobados por la institución cooperante. Los contratos correspondientes al suministro de bienes cuyo costo se estime en una cantidad igual o inferior al equivalente de USD 30 000, hasta un monto total que no sea superior al equivalente de USD 150 000, se podrán adjudicar mediante contratación directa con el proveedor, en las condiciones aprobadas por la institución cooperante. Las adquisiciones que lleven a cabo los beneficiarios se efectuarán mediante contratos que deberán atenerse a prácticas comerciales establecidas aceptables para el FIDA y la institución cooperante y que garanticen la adquisición de los bienes y servicios a un precio razonable, teniendo en cuenta asimismo otros factores pertinentes como el plazo de entrega, la calidad y fiabilidad de los productos y la disponibilidad de piezas de repuesto. Se someterá al examen previo de la institución cooperante la adjudicación de los contratos correspondientes a: i) los bienes y servicios de empresas de consultoría cuyo costo se estime en una suma igual o superior al equivalente de USD 100 000; y ii) los servicios de consultores individuales cuyo costo se estime en una suma igual o superior a USD 40 000. La OEDR preparará un manual de operaciones a satisfacción del FIDA, en el que se describirán de forma detallada todos los procedimientos y documentos que se habrán de utilizar para la adquisición de bienes y servicios y la contratación de consultores.

31. **Desembolsos.** Los desembolsos de los recursos del préstamo se realizarán de conformidad con los procedimientos de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP). Con objeto de garantizar un flujo adecuado de fondos, el prestatario abrirá y mantendrá una cuenta especial en un banco aceptable para el FIDA con una asignación autorizada de USD 1,5 millones. Se efectuará un depósito inicial de hasta USD 1 millón para cubrir los gastos correspondientes a las actividades financiadas por el FIDA durante los seis primeros meses. La reposición de la cuenta especial se realizará de conformidad con los procedimientos de desembolso de la institución cooperante, esto es, la OSP.

32. **Cuentas y auditoría.** Inmediatamente después de que el préstamo se haga efectivo y antes de realizar el depósito inicial en la cuenta especial, el programa establecerá por medio de una empresa de contabilidad sus sistemas de rendición de cuentas y control interno, utilizando para ello los recursos del préstamo. Se elegirá una empresa de auditoría, aceptable para el FIDA, para llevar a cabo todos los años la comprobación de las cuentas y la evaluación de la gestión, que serán financiadas con cargo al programa. Otros organismos llevarán cuentas independientes de los gastos relacionados con el programa. Las cuentas comprobadas del programa y el informe de auditoría, incluido un dictamen independiente sobre el estado de los gastos y la cuenta especial, se presentarán al FIDA a más tardar seis meses después del término del ejercicio fiscal.

F. Organización y administración⁶

33. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) asumirá la responsabilidad de la ejecución del programa. De la dirección, administración y coordinación del programa se ocupará la OEDR, que dependerá directamente de la Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (UPCT). La OEDR contará con tres gerencias: i) Gerencia de Desarrollo Rural y Apoyo a la Producción, que se encargará de la ejecución de los componentes relacionados con el desarrollo institucional, la

⁶ Para más información, véase el apéndice VII.



participación y los servicios de apoyo a la producción, con objeto de mantener una estrategia de acción global; ii) Gerencia de Servicios Financieros Rurales, encargada de poner en marcha las actividades del Fondo de Crédito y del Fondo de Garantía; y iii) Gerencia de Administración del Programa, que se encargará de todos los aspectos administrativos.

34. El programa operará en función de la demanda de las organizaciones de beneficiarios y llevará a cabo sus actividades según dos modalidades: i) la intervención subsidiaria, a través de la intervenciones directas de la OEDR (esta forma de operación tenderá a utilizarse menos con el tiempo); y ii) la intervención descentralizada total, a través de las actividades de las Mesas de Desarrollo Rural.

35. La **intervención subsidiaria de la OEDR** consistirá en promover y ejecutar actividades del programa que hayan sido identificadas y a las que se haya concedido prioridad a nivel central en las zonas en que no operan las Mesas. Se tratará, entre otras, de actividades propias de la focalización, generación y recepción de la demanda de proyectos de alcance nacional o que impliquen una coordinación que supere los límites territoriales de las Mesas y actividades propias de la puesta en marcha de los procesos de transición, institucionalización y descentralización.

36. Las **intervenciones descentralizadas** se llevarán a cabo a través de las Mesas de Desarrollo Rural que se constituirán a nivel local con representantes de organizaciones de productores y del sector público. En las Mesas participarán organizaciones de productores rurales pobres y representantes del sector público local y el MGAP.

37. **Ferias de servicios.** Las Mesas organizarán ferias de servicios para facilitar el encuentro entre la demanda de servicios de asistencia técnica y capacitación y la oferta de los proveedores de servicios, así como para difundir información sobre las oportunidades ofrecidas por el programa.

38. **Consideraciones relacionadas con el género.** El programa contará con una unidad de asesoramiento en materia de género, que se encargará de garantizar la incorporación del enfoque de género en todas las actividades. Se encargará también de un sistema de capacitación permanente sobre cuestiones de género para la OEDR y de programas de capacitación sobre el tema para las Mesas, los técnicos, las organizaciones de beneficiarios, los proveedores de servicios y el personal del MGAP.

G. Justificación económica

39. **Producción y comercialización.** Se encauzará la producción adicional hacia determinados segmentos del mercado, ya existentes o nuevos, que se identificarán y promoverán. El programa apoyará a los productores y microempresas agrícolas en sus iniciativas destinadas a: i) mejorar la calidad de los productos lácteos y de las hortalizas; ii) diversificar la producción; iii) añadir valor a la producción y a la elaboración rural de los productos; iv) reducir las pérdidas poscosecha; y v) evaluar el potencial comercial de nuevos productos y mercados, etc.

40. En el Uruguay, los precios al productor experimentan variaciones importantes como consecuencia de las fluctuaciones del mercado internacional y son impulsados a la baja por la fuerte competencia de los mercados vecinos. Al mismo tiempo, los productores suelen pagar precios elevados por los insumos, debido a falta de información sobre esos precios y a la inexistencia de mecanismos organizados de adquisición. El programa fortalecerá la capacidad de las organizaciones de productores para acceder al mercado en condiciones más favorables.



41. **Perfeccionamiento técnico.** La estrategia de desarrollo agrícola del programa se basa en actividades y tecnologías que se han experimentado satisfactoriamente en el curso de la ejecución del PRONAPPA I. Las iniciativas que se adopten determinarán nuevas esferas de perfeccionamiento tecnológico, tanto agrícola como no agrícola (por ejemplo, la concatenación regresiva y progresiva en la producción agrícola). Estas tecnologías serán utilizadas para ampliar la producción de leche, afrontar las necesidades de la producción familiar en pequeña escala y cultivar frutas perennes y hortalizas.

42. **Productores agrícolas y empresas agrícolas rurales en pequeña escala.** El futuro programa se destinará a un grupo más diversificado, tanto desde el punto de vista socioeconómico como de los activos productivos, los recursos de tierra y la orientación de la producción.

43. **Beneficios e impacto.** El programa beneficiará a 10 000 familias –40 000 beneficiarios, aproximadamente- que forman parte del sector más desfavorecido de los pobres de las zonas rurales del Uruguay. Se espera que la iniciativa que se propone les ayude a conseguir un aumento significativo de sus ingresos y a liberarse de la pobreza, y que tenga, asimismo, efectos sostenibles sobre las estructuras oficiales de desarrollo rural, tales como los servicios de apoyo a los productores, la asistencia técnica a las microempresas, etc. El previsible fortalecimiento de la capacidad de planificación, programación, coordinación y ejecución del MAGP es un beneficio tangible de las inversiones del programa. La sostenibilidad institucional que se pretende alcanzar permitirá responder a las condiciones económicas cambiantes del país. La experiencia derivada de esta intervención se compartirá con los países vecinos y aquellos mecanismos que hayan tenido éxito serán adaptados y aplicados en otros contextos.

44. **Análisis económico y viabilidad.** El análisis económico del programa dio como resultado una tasa interna de rendimiento (TIR) del 27,8% y un valor actual neto de USD 34,7 millones, con una relación costo-beneficio de 1,31. El análisis de sensibilidad indicó que una reducción del 10% en los beneficios haría descender la TIR al 20%. Con una reducción de los beneficios del 25%, la TIR disminuiría al 6,4%, cifra ligeramente inferior al costo de oportunidad del capital. La relación costo-beneficio se reduciría a 1,18 y 0,98, respectivamente. El incremento de los costos tendría menos repercusiones: si aumentaran el 25%, la TIR disminuiría al 11,4%, cifra todavía superior al costo de oportunidad del capital.

H. Riesgos

45. Considerando que ésta es la segunda fase de un proyecto que ha permitido al Gobierno y al FIDA acumular una experiencia considerable, el riesgo principal que afronta el nuevo programa ha sido calificado de moderado.

46. No se prevé que surjan riesgos técnicos importantes, dado que las tecnologías de producción que se proponen están ya disponibles, son conocidas y han sido validadas en el país. Se considera que el riesgo ambiental es bajo, habida cuenta de que en la primera fase no se plantearon problemas importantes a este respecto, que la población-objetivo vive en un entorno con un nivel de degradación relativamente reducido y que no se ha previsto construir ningún tipo de infraestructura que pudiera suponer un riesgo para el medio ambiente. Los riesgos institucionales no deberían ser elevados, teniendo en cuenta que el Gobierno ha expresado su propósito de proseguir las políticas de estabilización económica y que está cada vez más concienciado sobre el problema de la pobreza rural, tal y como demuestra el establecimiento de la OEDR en agosto de 2000.

47. El riesgo principal está relacionado con el mercado y consiste en una posible reducción de las exportaciones agrícolas a causa de la pérdida de competitividad en el seno del MERCOSUR. Se trata de un riesgo no desdeñable, si se tiene en cuenta que, dadas las limitaciones del mercado interno y el hecho de que una gran parte de la producción de los beneficiarios se exporta a la Argentina y el

Brasil, un cambio en las condiciones de esos mercados podría desencadenar una situación de crisis entre los productores uruguayos. El programa prevé medidas y recursos en apoyo de la comercialización y para detectar las posibles crisis antes de que se produzcan, así como recursos destinados a obtener información sobre el mercado y conseguir nuevos mercados.

I. Impacto ambiental

48. Las actividades a las que prestará apoyo el programa tendrán un impacto ambiental positivo, principalmente gracias a la adopción de un enfoque sostenible en relación con la gestión agrícola y de la conservación. La capacitación en cuestiones ambientales, la adopción de tecnologías de conservación que utilizan medios naturales, así como la utilización racional de los productos químicos agrícolas y de técnicas integradas de lucha contra las plagas facilitarán y promoverán las actividades de conservación del medio ambiente.

49. El Uruguay es un país de baja altitud (el punto de mayor altitud del país se encuentra a 560 m sobre el nivel del mar) que no sufre problemas de degradación del suelo. La experiencia de la primera fase del proyecto indica que es poco probable que existan riesgos ambientales. Además, el medio rural no está degradado y en el programa de inversiones no se prevé ninguna obra de infraestructura importante.

50. Durante la ejecución del PRONAPPA I no se detectó ningún tipo de impacto ambiental. Con la formulación de la segunda fase, el programa seguirá figurando en la categoría B con arreglo a las directrices ambientales y la clasificación de la evaluación del impacto ambiental del FIDA.

J. Características innovadoras

51. El programa, al mismo tiempo que mantiene los objetivos de intervención respecto del grupo-objetivo, pretende consolidar una estructura institucional descentralizada en el conjunto del país con miras a adoptar unas políticas y estrategias de desarrollo rural y erradicación de la pobreza que sean sostenibles: las Mesas de Desarrollo Rural, que se ocuparán de analizar propuestas y aprobar recursos para la ejecución de subproyectos de asistencia técnica. En la nueva fase del programa, el Fondo de Garantía y el Fondo de Crédito adquirirán personalidad jurídica en virtud de la legislación nacional, y ello garantizará su sostenibilidad cuando haya concluido la fase de inversión del programa. Con ayuda del programa, el MGAP fortalecerá su capacidad de análisis para formular políticas y estrategias de intervención pertinentes encaminadas al desarrollo rural y la erradicación de la pobreza.

PARTE III – INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS

52. Un Convenio de Préstamo entre la República Oriental del Uruguay y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión del préstamo propuesto al Prestatario. Se acompaña como anexo un resumen de las garantías suplementarias importantes incluidas en el Convenio de Préstamo negociado.

53. La República Oriental del Uruguay está facultada por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.

54. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.



PARTE IV – RECOMENDACIÓN

55. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe el préstamo propuesto de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo a la República Oriental del Uruguay, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a diez millones ochocientos mil Derechos Especiales de Giro (DEG 10 800 000), con vencimiento el 1° de enero de 2019, o antes de esta fecha, y un tipo de interés igual al tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año, el cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente.

Fawzi H. Al-Sultan
Presidente

RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO

(Negociaciones sobre el préstamo concluidas el 12 de octubre de 2000)

1. Lo antes posible después de la fecha del convenio de préstamo, pero en todo caso dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de entrada en vigor, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (el “Organismo Responsable del programa”) del Gobierno de la República Oriental del Uruguay (el “Gobierno”) abrirá y mantendrá en el Banco de la República Oriental del Uruguay: i) una cuenta corriente en pesos uruguayos; y ii) una cuenta corriente en dólares estadounidenses, ambas para las operaciones del programa.
2. A fin de ejecutar el programa, el Gobierno, a través del Organismo Responsable del programa, transferirá a la Oficina Especializada de Desarrollo Rural (la “OEDR”) los fondos del préstamo a título de asignaciones presupuestarias no reembolsables.
3. a) Además de los recursos del préstamo, el Gobierno velará por que se pongan a disposición del Organismo Responsable del programa, tan pronto como se necesiten, los fondos, instalaciones, servicios y otros recursos necesarios para ejecutar el programa de conformidad con el convenio de préstamo.

b) Sin limitar el carácter general del párrafo a) precedente, el Gobierno depositará en una o ambas cuentas del programa, tan pronto como sea posible pero: i) en todo caso a más tardar sesenta (60) días después de la fecha de entrada en vigor, fondos de contrapartida por una cantidad inicial equivalente a USD 650 000 a fin de sufragar los gastos de ejecución de los seis primeros meses del programa; ii) en todo caso a más tardar ciento ochenta (180) días después de la fecha de entrada en vigor, fondos de contrapartida por una cantidad equivalente a USD 650 000 a fin de sufragar los gastos de ejecución del segundo semestre del programa; y iii) repondrá anualmente por anticipado dichas cuentas mediante el depósito de los fondos de contrapartida previstos en el plan operativo anual y presupuesto del programa (“POAyPP”) para el año del programa pertinente.
4. Durante la ejecución del programa, el Organismo Responsable del programa mantendrá la OEDR, con un mandato, personal y recursos satisfactorios para el FIDA, con una estructura adecuada en la que se prevé para la fase inicial un director, tres gerencias de área (Servicios Financieros Rurales, Desarrollo Rural y Apoyo a la Producción, y Administración), y todos los técnicos y personal de servicios generales que se consideren necesarios. El Gobierno tomará todas las medidas oportunas para reducir el número de técnicos y personal de apoyo, a nivel central, de acuerdo con el avance del proceso de ejecución descentralizado y de las transferencias de funciones.
5. El director del programa será designado de la siguiente forma: i) el Organismo Responsable del programa acordará con el FIDA las funciones y las calificaciones para la selección del director; ii) el Organismo Responsable del programa propondrá una terna de candidatos que deberá ser aprobada por el FIDA; iii) sobre la base de dicha terna, el Organismo Responsable del programa efectuará la designación; y iv) el mismo procedimiento será utilizado para la designación de los eventuales directores posteriores.
6. A fin de asegurar la participación activa de los beneficiarios, el Organismo Responsable del programa establecerá acuerdos de colaboración con organizaciones de pequeños productores rurales de ámbito local, las oficinas técnicas de desarrollo rural locales, las organizaciones no gubernamentales, y los proveedores de servicios.

7. a) La OEDR preparará:
- i) un manual de operaciones del programa. A tal fin, la OEDR someterá el borrador de dicho manual a la consideración y aprobación de la Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (la “UPCT”) y el Organismo Responsable del programa. Este último remitirá el manual, una vez aprobado, al FIDA y a la institución cooperante para que hagan constar su conformidad;
 - ii) un reglamento de crédito, lo antes posible y en todo caso a más tardar sesenta (60) días después de la fecha de entrada en vigor, manteniéndose vigente en forma interina el reglamento de crédito utilizado en el primer Proyecto Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (el “primer proyecto”). El reglamento de crédito será aprobado por la UPCT, con el visto bueno del FIDA y de la institución cooperante;
 - iii) un reglamento de funcionamiento y acceso al Fondo de Garantía lo antes posible y en todo caso sesenta (60) días después de la fecha de entrada en vigor a más tardar, manteniéndose vigente en forma interina el reglamento del Fondo de Garantía utilizado en el primer proyecto; y
 - iv) un reglamento de funcionamiento y acceso al Fondo de Microcapitalización, lo antes posible y en todo caso sesenta (60) días después de la fecha de entrada en vigor a más tardar. Dicho reglamento será aprobado por la UPCT, con el visto bueno del FIDA y de la institución cooperante.
- b) Atendiendo a las indicaciones de la OEDR, el representante técnico de la OEDR en la Mesa preparará un manual de operación de la Mesa. El contenido y la forma de dicho manual será coherente con el contenido y la forma del manual de operaciones y con los demás reglamentos aplicables a la ejecución del programa. Se preparará además un reglamento operativo de las Mesas, que será aprobado por el plenario de las mismas y sometido a la OEDR para su aprobación final. Dicho reglamento deberá contar con el visto bueno de la OEDR para que la Mesa a la cual se aplica sea reconocida a todos los efectos como contraparte de la ejecución descentralizada del programa.
8. A partir del tercer año del programa, el Fondo de Crédito deberá contar con un marco institucional establecido inicialmente con los saldos disponibles en la cuenta del fondo rotatorio del primer proyecto e integrado con las recuperaciones de la cartera actual. El Fondo de Garantía será institucionalizado, a más tardar en el transcurso del tercer año del programa, de acuerdo con los estudios que realice el Organismo Responsable del programa con el acuerdo del FIDA y de la institución cooperante.
9. El Fondo de Garantía operará bajo la modalidad utilizada por el primer proyecto, hasta tanto la UPCT defina soluciones institucionales y jurídicas que aseguren su nuevo funcionamiento. A partir del tercer año del programa se definirá una forma institucional para su gestión y administración.
10. El programa, con la constitución ya realizada por el Organismo Responsable del programa en el marco de la UPCT, favorecerá la coordinación con otros proyectos y programas de desarrollo rural en ejecución por el Organismo Responsable del programa, con fondos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, y de otros donantes y organismos internacionales de financiamiento.

ANEXO

11. La capacitación, asistencia técnica, validación y difusión de tecnologías apropiadas del programa tendrán un enfoque conservacionista por lo que se refiere al control de la erosión de suelos, la contaminación del agua, el tratamiento de los efluentes, el uso racional de productos agroquímicos y el manejo integrado de plagas. Tanto a nivel de diseño de los proyectos, como en la ejecución de los mismos, se intensificará la supervisión técnica y la asistencia con un enfoque conservacionista.

12. El FIDA podrá suspender, total o parcialmente, el derecho del Gobierno a solicitar el retiro de fondos de la cuenta del préstamo, si se produjera alguna de las eventualidades enumeradas en las condiciones generales o si se hubiera suspendido, revocado, renunciado a la aplicación, enmendado o modificado el manual de operaciones del programa, el reglamento de crédito, el reglamento de funcionamiento y acceso al Fondo de Garantía, o cualquiera de sus disposiciones sin el acuerdo previo del FIDA, y el Fondo determinara que tal suspensión, revocación, renuncia, enmienda o modificación ha tenido, o pudiera tener, consecuencias adversas importantes para la ejecución del programa.

13. No podrán efectuarse retiros de fondos del préstamo respecto de gastos correspondientes:

- a) a la categoría del Fondo de Reserva, hasta que el FIDA, previo acuerdo con el Gobierno, haya reasignado a otras categorías la cantidad inicial asignada al Fondo de Reserva en base a los resultados del examen a medio término descrito en el convenio de préstamo; y
- b) a la categoría del Fondo de Microcapitalización, hasta tanto el FIDA no haya dado su visto bueno al reglamento de funcionamiento y acceso al Fondo de Microcapitalización y se haya entregado al FIDA una copia de la versión aceptada por el FIDA y certificada como auténtica y completa por un funcionario competente del Organismo Responsable del programa.

14. La entrada en vigor del convenio de préstamo estará sujeta a las siguientes condiciones:

- a) que el Organismo Responsable del programa haya integrado efectivamente la OEDR en el organigrama de la UPCT y del Organismo Responsable del programa con prerrogativas y funciones satisfactorias para el FIDA y de conformidad con las disposiciones del convenio de préstamo;
- b) que el Organismo Responsable del programa haya seleccionado y nombrado al director del programa de manera satisfactoria para el FIDA y de conformidad con las disposiciones del convenio de préstamo;
- c) que el Gobierno haya transferido de manera irrevocable y satisfactoria para el FIDA los bienes, recursos y fondos del Fondo de Crédito y del Fondo de Garantía al programa;
- d) que el convenio de préstamo haya sido debidamente firmado, y que la firma y cumplimiento de él por el Gobierno hayan sido debidamente autorizados y ratificados mediante todos los trámites institucionales, administrativos y gubernamentales necesarios; y
- e) que el Gobierno haya presentado al FIDA un dictamen favorable, con respecto a los puntos señalados en el convenio de préstamo, emitido por un asesor jurídico designado por el Gobierno a satisfacción del FIDA, y cuya forma y contenido sean aceptables al mismo.

COUNTRY DATA

URUGUAY

Land area (km² thousand),1997 1/	175	GNP per capita (USD),1998 2/	6 070
Total population (million),1998 1/	3.3	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-98 2/	3.5
Population density (people per km²),1998 1/	19	Average annual rate of inflation, 1990-98 2/	40.5
Local currency	Peso Uruguayo (UYU)	Exchange rate: USD 1 =	UYU 11.75
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate),1980-98 1/	0.7	GDP (USD million),1998 1/	20 578
Crude birth rate (per thousand people), 1998 1/	17	Average annual rate of growth of GDP 1/	
Crude death rate (per thousand people), 1998 1/	9	1980-90	0.4
Infant mortality rate (per thousand live births), 1998 1/	16	1990-98	4
Life expectancy at birth (years), 1998 1/	74	Sectoral distribution of GDP, 1998 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n.a.	% agriculture	8.5
Poor as % of total rural population 1/	n.a.	% industry	27.5
Total labour force (million), 1998 1/	1.5	% manufacturing	17.8
Female labour force as % of total, 1998 1/	41.3	% services	64
Education		Consumption, 1998 1/	
Primary school gross enrolment (% of relevant age group), 1997 1/	108.8	General government consumption (as % of GDP)	13.7
Adult literacy rate (% of total population), 1997 3/	97.5	Private consumption (as % of GDP)	71
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	
Daily calorie supply per capita, 1996 3/	2 830	Balance of Payments (USD million)	
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5), 1992-98 1/	9.5	Merchandise exports, 1998 1/	2 832
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5), 1992-98 1/	4.4	Merchandise imports, 1998 1/	3 594
Health		Balance of merchandise trade	
Health expenditure, total (as % of GDP), 1990-98 1/	8.4	- 762	
Physicians (per thousand people), 1990-98 1/	3.7	Current account balances (USD million)	
Percentage population without access to safe water, 1990-97 3/	5	before official transfers, 1998 1/	
Percentage population without access to health services, 1981-92 3/	0	after official transfers, 1998 1/	
Percentage population without access to sanitation, 1990-97 3/	n.a.	Foreign direct investment, 1998 1/	
Agriculture and Food		164	
		Government Finance	
Food imports as percentage of total merchandise imports, 1998 1/	10.7	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP), 1997 1/	
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 1995-97 1/	923	-1.3	
Food production index (1989-91=100), 1996-98 1/	130.8	Total expenditure (% of GDP), 1997 1/	
		33	
		Total external debt (USD million), 1998 1/	
		7 600	
		Present value of debt (as % of GNP), 1998 1/	
		36.9	
		Total debt service (% of exports of goods and services), 1998 1/	
		23.5	
Land Use			
Arable land as % of land area, 1997 1/	7.2	Nominal lending rate of banks, 1998 1/	
Forest area (km ² thousand), 1995 1/	8.1	57.9	
Forest area as % of total land area, 1995 1/	4.7	Nominal deposit rate of banks, 1998 1/	
Irrigated land as % of cropland, 1995-97 1/	10.7	15.1	

n.a. not available.

Figures in italics indicate data that are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 2000

2/ World Bank, *Atlas*, 2000

3/ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report*, 1999

PREVIOUS IFAD LOANS TO URUGUAY

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan/Grant Acronym	Currency	Approved Loan/ Grant Amount	Disbursement (as % of approved amount)
National Smallholder Support Project	IFAD	UNOPS	O	07 Apr 93	15 Jul 93	31 Dec 00	L - I - 332 - UR	SDR	8 550 000	96.0%

O = ordinary terms





COMPARACIÓN DEL PRONAPPA I Y PRONAPPA II

Asuntos	PRONAPPA I	PRONAPPA II
Focalización	Las actividades del proyecto se orientaron a los grupos más organizados y los beneficiarios en el estrato superior del grupo objetivo.	Ampliación de las actividades para nuevos beneficiarios en los estratos intermedios y más pobres del grupo objetivo (familias rurales de producción marginal y familias rurales sin tierra).
Descentralización	Las principales decisiones sobre la financiación de subproyectos se toman en la UEP en Montevideo. Las sedes subregionales de la UEP no funcionaron y fueron suspendidas.	Se promoverá la creación de Mesas de Desarrollo Rural a nivel territorial para crear una capacidad institucional local para las acciones de desarrollo rural, ajustada a las realidades territoriales locales. En el ámbito local (municipal-territorial), donde se ejecutarán gran parte de las acciones, se buscará la máxima coordinación de los recursos y de la capacidad instalada del Estado, tanto de carácter nacional como local, para la utilización más eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles para el apoyo a las iniciativas productivas y de lucha contra la pobreza rural..
Sostenibilidad financiera	Las actividades del proyecto se financian esencialmente con recursos del proyecto.	Las partes interesadas participarán de manera creciente en la financiación de las actividades: los beneficiarios y sus gremios asumirán crecientemente los costos de los servicios de asistencia técnica, los productores grandes pagarán los servicios que reciban de empresas que atiendan también a pequeños productores reduciendo los gastos generales de esas empresas (<i>overhead</i>), el MGAP y las Intendencias contribuirán con sus presupuestos a la financiación de las actividades.
Institucionalización de los Fondos de Crédito y Garantía	Los Fondos de Crédito y Garantía de propiedad del MGAP, son gestionados y controlados por la UEP y están depositados en el Banco Central que tiene la administración de los recursos.	El Programa se encargará de dar forma jurídica a esos Fondos para asegurar su independencia y perdurabilidad luego de la finalización del PRONAPPA II, en el marco de la legislación nacional.
Flexibilidad	La Misión de Revisión y Reorientación, sobre la base de las experiencias prácticas, recomendó la reasignación de los recursos presupuestarios del PRONAPPA.	Flexibilidad en la presupuestación de los recursos y Fondo de Reserva.
Servicios financieros rurales	El crédito se distribuye a través de intermediarios financieros formales con tasas de mercado a productores organizados y del estrato superior del grupo objetivo. El fondo de garantía asegura los préstamos otorgados por los intermediarios financieros. Los intermediarios no aportan fondos adicionales para prestar a los beneficiarios del grupo objetivo.	Utilización de los fondos de crédito y garantía para nuevos beneficiarios con dificultades de acceso al crédito. Utilización del crédito. Capacitación de intermediarios financieros para el empleo de tecnología de crédito y productos financieros innovativos. Fondos de capitalización para grupos que no puedan acceder al crédito. Movilización de fondos de apalancamiento de las instituciones financieras.
Servicios de Apoyo a la Producción	Se tercerizaron los servicios de asistencia técnica con la participación del sector privado (técnicos y firmas de consultores).	Continuar con la tercerización, mayor participación de los beneficiarios en los costos de los servicios y utilización de metodologías grupales de extensión.
Participación	El Comité de Coordinación previsto en el diseño del proyecto no funcionó.	Diseño de los POA en el Seminario Anual de Seguimiento, Evaluación y Planificación. Participación de los beneficiarios y sus organizaciones en las Mesas Departamentales. Fortalecimiento de las organizaciones locales para favorecer la participación.



APPENDIX III

Asuntos	PRONAPPA I	PRONAPPA II
Enfoque de Género	Se buscó incorporar el concepto de género en las distintas actividades.	Profundización del enfoque de género en todas las actividades del nuevo Programa.
Marco de políticas de desarrollo rural	El proyecto concientizó a los sectores políticos sobre la necesidad de promover una política de desarrollo rural y lucha contra la pobreza.	El MGAP, con el apoyo del Programa, fortalecerá su capacidad de análisis y formulación de políticas de desarrollo rural y lucha contra la pobreza.
Vinculación de la UEP al MGAP	La UEP depende del MGAP, sin coordinación formal con los otros proyectos y programas del Ministerio.	La OEDR integra el organigrama del MGAP. Se reforzarán los lazos de trabajo y coordinación de la OEDR con otros proyectos de desarrollo.



THE POVERTY ERADICATION ACTIVITIES OF OTHER MAJOR DONORS

1. Some 35 programmes or projects for technical cooperation or bilateral/multilateral financing are under way in Uruguay's agricultural sector. The following paragraphs outline the main ones in terms of their possible contribution to poverty reduction programmes.
2. **Farm Technology Validation Programme.** With support from USAID, channelled through UNDP, this three-year programme is aimed at re-engineering farming operations to make them more competitive on domestic and international markets against the backdrop of Uruguay's integration into MERCOSUR.
3. **Agricultural Services Programme.** This five-year programme is intended to enhance the productive efficiency and exports of the agricultural and agro-industry sectors by way of investments to bolster technical support services for farmers and agro-industrialists. There are two subprogrammes: generation and transfer of technology, executed by the National Institute for Agricultural Research and MGAP; and animal health and food protection, executed by the MGAP by way of its Office of Livestock Services. A financing agreement was signed with IDB in December 1998 for start-up in 1999. The total programme cost of USD 50.3 million will be funded through non-reimbursable financing from IDB (USD 32.4 million) and the remainder through the local counterpart (USD 17.9 million).
4. **Programme to Promote Small Farming Enterprises in the South.** With support from GTZ, this programme aims to bring about a sustainable increase in the income levels of small and medium-sized producers in southern Uruguay and to mitigate the growing risk of market exclusion posed by the structural changes under way in the sector; it will do so by helping to make the farmers' products competitive on the domestic market and by helping the farmers become part of MERCOSUR markets.
5. **National Livestock Development Programme.** This three-year programme was launched in June 1997 with matching contributions of USD 2.5 million from GTZ and the Government of Uruguay. Completion is scheduled for September 2000, although execution may be extended through the end of the year. The main objective is to help the livestock sector overcome its productive and technological stagnation by validating a strategy to promote family participation in small and medium-sized farms. There is no credit component, inasmuch as the emphasis is on TA and training. Producers receive subsidies and are encouraged to take part in decision-making. The need to train technical specialists in ways of communicating with farmers has been identified.

MARCO LÓGICO

RESUMEN NARRATIVO	Indicadores Generales (cuantitativos y de procesos)	Indicadores de Procesos			Fuentes de verificación
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	
Objetivo Marco					
1. Las lecciones y las “mejores prácticas” de la intervención de FIDA en el Uruguay han sido difundidas y aplicadas en otros países.	1.1 Indicadores de procesos: número y tipo de "mejores prácticas" aplicadas en otros países (desarrollo rural descentralizado, privatización de la oferta de servicios de extensión, sistemas de seguimiento y evaluación, etc.).				1. Seguimiento/supervisión e informes del sistema de S&E. 2. Talleres/encuentros regionales (por ej. En el contexto de iniciativas sectoriales del MERCOSUR)
Objetivos del Programa					
1. Se ha reducido la pobreza rural, se ha incrementado el ingreso de los pequeños productores y se han mejorado las condiciones de vida de la población objetivo en todo el país; consolidado una nueva institucionalidad nacional y descentralizada para direccionar el desarrollo rural y las políticas de erradicación de la pobreza en forma sostenible.	1.1 . Creada una Oficina Especializada de Desarrollo Rural en el MGAP. 1.2 El ingreso promedio de las familias se incrementa en 20%. 1.3 . El Índice de Desarrollo Humano en áreas rurales es próximo a 0,80. 1.4 . Se incrementa el acceso a oportunidades económicas de las mujeres rurales.	Oficina Especializada de Desarrollo Rural (OEDR) depende de la UPCT.	Oficina Especializada de Desarrollo Rural (OEDR) depende de las jerarquías del MGAP.		Estadísticas nacionales, informes de seguimiento y supervisión y estudios de impactos independientes.
Objetivos Específicos/Productos					
1. Actividades descentralizadas. Creado y consolidado un sistema nacional descentralizado (ámbito municipal) para promover el desarrollo rural y combatir la pobreza sobre bases sostenibles, con apoyo ministerial y presupuesto institucionalizado. Como parte del sistema son creadas Mesas para el Desarrollo Rural (MDR) allanando caminos para la oferta y demanda de otros servicios técnicos.	1.1. 5 mesas para el desarrollo rural que hayan sido creadas y estén operativas y el monto de fondos efectivos de su operación incluidos en el presupuesto nacional. 1.2. 50 proveedores privados de servicios de extensión u otros servicios técnicos estén operativos. 1.3. 20 organizaciones de pequeños productores y asalariados (hombres y mujeres) están efectivamente involucrados en las Mesas de Desarrollo Rural.	Es designado el Secretario Técnico por la OEDR/UPCT y la MDR define su presupuesto anual.	Productividad de las Mesas. Proyectos ejecutados/ Proyectos presentados	Es designado el Secretario Técnico por los integrantes de las MDR.	Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.



RESUMEN NARRATIVO Objetivos Específicos/Productos	Indicadores Generales (cuantitativos y de procesos)	Indicadores de Procesos			Fuentes de verificación
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	
<p>2. Servicios de Extensión. Un sistema agrícola con servicios de extensión rural sensibles, volcados hacia la demanda y con conocimiento de género (servicios públicos, entidades de asistencia técnica privada y firmas consultoras locales) se expande y se hace operativo. Los servicios atenderán:</p> <p>i) producción agrícola, y ii) comercialización.</p>	<p>2.1. 20 entidades privadas (firmas consultoras, ONG especializadas, etc.) operativas y sensibles a los objetivos del programa.</p> <p>2.2. 60 Ferias de servicios organizadas.</p> <p>2.3. 130 actividades de grupos de extensión.</p> <p>2.4. 300 microempresas que reciben apoyo.</p>	<p>La metodología empleada por los proveedores de servicios es adecuada, lográndose impactos en la producción y en la gestión de la empresa familiar.</p>	<p>Mejora de los ingresos del productor.</p> <p>Técnicos asumen parte del riesgo del cambio técnico propuesto.</p>	<p>El aumento en la productividad permite el autofinanciamiento de la asistencia técnica.</p>	<p>Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.</p>
<p>3. Organizaciones beneficiarias. Fortalecida la participación de los beneficiarios en asociaciones de productores y otros grupos económicos/sociales (cooperativas, ONG beneficiarias, etc.) y activamente involucradas en los procesos de decisión sectorial y territorial. El enfoque de género es utilizado en fortalecimiento institucional y el desarrollo rural a nivel del campo/actividades para la reducción de la pobreza.</p>	<p>3.1. 50 organizaciones de beneficiarias que reciben apoyo técnico y están activamente involucradas en el trabajo de las MDR.</p> <p>3.2. 2 500 mujeres y jóvenes que participan y/o lideran en las organizaciones y en las MDR.</p>	<p>Las actividades de focalización y priorización están incorporadas en los planes de trabajo de las organizaciones.</p> <p>Nuevos grupos constituidos con procesos de capacitación y de organización.</p> <p>Los planes y proyectos presentados son innovadores.</p>	<p>Las MDR presentes u con una amplia difusión en el país.</p>	<p>Las MDR actúan en forma autónoma.</p> <p>Las organizaciones participan activamente en la definición de las políticas de lucha contra la pobreza rural.</p>	<p>Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.</p>
<p>4. Donantes/Coordinadores de Proyecto. La capacidad operacional de UPCT está consolidada; y la coordinación interinstitucional y entre proyectos de desarrollo rural está establecida y operativa, involucrando contribuyentes, gobierno central y municipal, sector privado y sociedad civil.</p>	<p>4.1. Encuentros de trabajo temáticos y reuniones de plenarios anuales entre donantes y organizaciones públicas.</p> <p>4.2. 5 iniciativas de planeamiento y programación/documentos producidos por UPCT.</p>	<p>Existe coordinación entre proyectos.</p>	<p>Los proyectos y programas en ejecución ofrecen productos diferenciados.</p>	<p>Programas y proyectos operan dentro de estructuras institucionales, con aportes del gobierno central, los gobiernos departamentales y el sector privado.</p>	<p>Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.</p>



RESUMEN NARRATIVO Objetivos Específicos/Productos	Indicadores Generales (cuantitativos y de procesos)	Indicadores de Procesos			Fuentes de verificación
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	
<p>5. Asistencia Productiva. Proveer asistencia a los productores para una producción agropecuaria diversificada, intensificada, de alta productividad y con valor agregado. Proveer Fondos de micro-capitalización para grupos sin acceso a crédito. Crear microempresas, capitalizadas y en producción efectiva, comerciando activamente y exportando. Facilitar y financiar iniciativas de producción para la juventud y mujeres rurales.</p>	<p>5.1. 300 empresas familiares que incorporan tecnología. 5.2. 1 500 microempresas creadas y capitalizadas. 5.3. 3 000 empresas con niveles de liquidez financiera inter-anual satisfactorio. 5.4. 1 000 microempresas creadas y capitalizadas dirigidas por mujeres y jóvenes. 5.5. 70% de desembolsos del fondo de microcapitalización. 5.6. Monto y N° de fondos revolventes creados con el repago del fondo de microcapitalización.</p>	<p>Las ferias de servicios cumplen con el objetivo de acercar la demanda de servicios técnicos con su oferta.</p>	<p>Las organizaciones de productores han creado sus propios fondos revolventes con recursos provenientes del repago del uso del fondo de microcapitalización.</p>	<p>Las organizaciones presentan autonomía financiera y gerencial para contratar la asistencia técnica, supervisarla y evaluarla.</p>	<p>Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.</p>
<p>6. Servicios Financieros Rurales. Sistema financiero rural consolidado con: i) instituciones especializadas que administran el Fondo de Crédito y el Fondo de Garantía; ii) tecnología de crédito y productos financieros innovadores y iii) movilización de recursos de la plaza financiera.</p>	<p>6.1. Creada la institucionalidad del Fondo de Crédito y del Fondo de Garantía. 6.2. Volumen de recursos provenientes de la plaza financiera. 6.3. 5 intermediarios financieros participando activamente en el proyecto. 6.4. 500 nuevos clientes/año. 6.5. 1 000 préstamos para inversión y de corto plazo. 6.6. 2% de mora y 5% de atraso en repagos. 6.7. Cero solicitudes de uso del Fondo de Garantía por "clientes viejos".</p>	<p>El Fondo de Crédito es administrado por instituciones especializadas. El Fondo de Garantía es utilizado por los clientes más desfavorecidos. Las IFI participan en parte del riesgo del cliente.</p>	<p>El Fondo de Garantía es administrado por una institución <i>ad-hoc</i>. El Fondo de Garantía es utilizado exclusivamente para introducir al cliente al sistema bancario. Las IFI incorporan a los beneficiarios como clientes permanentes.</p>	<p>Existe un sistema de crédito nacional con recursos y metodologías adaptadas a la pequeña producción y microempresarios.</p>	<p>Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.</p>
<p>7. Enfoque de Género. Son empleados en fortalecimiento institucional y desarrollo rural a nivel del campo/ actividades para la reducción de la pobreza.</p>	<p>7.1 Indicadores de proceso: efectivos mecanismos son implementados para la ejecución de iniciativas de género. Por ej., representación de la mujer rural en concilios claves y en actividades de programas de inversión. 7.2. Monto de recursos efectivos asignados a actividades de género.</p>	<p>Los integrantes de la OEDR, UPCT, y autoridades locales, recibieron capacitación en género.</p>	<p>Todas las actividades desarrolladas en el marco del programa utilizan el enfoque de género.</p>	<p>Todas las actividades desarrolladas en el marco del programa utilizan el enfoque de género.</p>	<p>Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.</p>



RESUMEN NARRATIVO Objetivos Específicos/Productos	Indicadores Generales (cuantitativos y de procesos)	Indicadores de Procesos			Fuentes de verificación
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	
8. Seguimiento y Evaluación. El sistema de seguimiento y evaluación es establecido para apoyar a la Dirección y a las Mesas de Desarrollo Rural. Se compilan, sistematizan y difunden las lecciones aprendidas y las mejores prácticas emergentes del involucramiento de FIDA en el país.	8.1. i) Unidad y Sistema de S&E están establecidos y definidos indicadores cuantitativos y de procesos; y ii) compiladas las lecciones aprendidas y "mejores prácticas" logradas.	La Unidad de Seguimiento y Evaluación ofrece un asesoramiento eficiente a la Dirección y Gerencias del Programa. El sistema de seguimiento cuenta con una metodología ágil de recolección de información y difusión de resultados.	La Unidad de S&E acompaña, en tiempos y formas, el proceso de institucionalización de lucha contra la pobreza rural.	Existe una metodología común de seguimiento y evaluación al interno del MGAP para todos los proyectos y programas.	Misiones de supervisión; Informes de la Unidad de S&E.
Actividades	Insumos (USD '000)				
1) Desarrollo institucional y participación. a) Fortalecimiento institucional y organizacional. b) Focalización y estrategia de priorización.	USD 2 092 USD 300				
2) Servicios de apoyo a la producción. a) Apoyo a la producción agropecuaria. b) Fortalecimiento oferta de servicios c) Comercialización y microempresas. d) Fondo de microcapitalización.	USD 6 880 USD 500 USD 2 050 USD 2 235				
3) Servicios financieros rurales. a) Institucionalización de los SFR. b) Nuevos productos financieros. c) Fondo de reserva.	USD 434 USD 480 USD 2 500				
4) Coordinación y administración del Programa. a) Oficina Especializada de Desarrollo Rural. b) Unidad de Seguimiento y Evaluación. i) Seguimiento y Evaluación ii) Estudio línea de base	USD 3 824 USD 761 USD 200				

9





PROGRAMME COMPONENTS

Organizational Strengthening and Participation

1. The core objective is to create and build capacity in MGAP so that it can take part in designing and implementing sector policies to serve the most vulnerable rural sectors and ensure greater coordination with other MGAP projects and programmes. The programme will support the strengthening of (i) local capacity to coordinate the implementation of rural development actions; (ii) the managerial capacity of producer organizations at the national and local levels, revitalizing and modernizing the services offered to their associates; and (iii) MGAP, especially UPCT and OPYPA.
2. The **institutional and organizational strengthening subcomponent** will be responsible for:
 - (i) **Strengthening of producer organizations.** The programme will strengthen producer organizations looking to enhancing their operation and broadening their membership, especially to include small producers and the rural poor and to increase substantially their backstopping capacity and their delivery of production-support services.
 - (ii) **Establishment of Rural Development Round Tables.** The Round Tables represent the local level of identification, prioritization and implementation of rural development actions, and will be made up of all interested stakeholders. They will be organized geographically in such a way as to give preference to areas with higher concentrations of rural poor and a greater presence of producer organizations representing small producers and the rural poor.
 - (iii) **Institutional formalization within MGAP.** The programme will be implemented through OEDR, ascribed to the UPCT, and will be responsible for MGAP's rural development and poverty reduction actions. The programme will strengthen the latter's specialized offices, including OPYPA and UPCT.
3. The **targeting and prioritization strategy subcomponent** will be responsible for ensuring maximal programme coverage and incorporating the poorest segments of the rural population (with special focus on youth and women) on the basis of the poverty map and the poverty study to be conducted by OPYPA.

Smallholder Support Services

4. This component has four subcomponents: (i) agricultural production support; (ii) expansion of the supply of services; (iii) marketing and microenterprise support; and (iv) a microcapitalization fund. The programme will assist smallholder organizations in hiring TA services. Extension activities will use a flexible group approach that can be adjusted in accordance with local conditions and the number of targeted beneficiary groups. Direct contracting and supervision by smallholders and entrepreneurs will be promoted, applying cost-sharing mechanisms. The component will operate on the basis of demand for services identified and assigned priority by the Rural Development Round Tables and their respective technical secretariats, within the framework of the agricultural/rural development service fairs (see below).
 - (i) **Agricultural production support.** The specific objectives of this subcomponent are to foster the demand for, and supply of, services, primarily in support of poor smallholders; organize a transparent market for the delivery of technical support services (e.g. Round Tables, service fairs); and cofinance the costs of technical support services between the programme and beneficiary organizations, while assuring that disadvantaged smallholders and other target groups are not excluded from programme activities. The



intervention methodology will include (a) initial TA to strengthen beneficiary groups and producer associations among the poorest target groups; and (b) group training methods for agricultural and rural development and organizational expansion and maturity.

The programme will cofinance the costs of TA for producers who are part of agro-industrial or marketing chains, trade associations, development associations, or cooperatives, based on case-by-case studies of the amount to be contributed by users and the respective subsidies from the programme. For producers that are not part of such structures and are poorer than those who are members, the programme should probably maintain its subsidiary role beyond the programme's lifetime. The strategy will seek to integrate these producers into existing agro-industrial and marketing chains and organizations.

- (ii) **Expansion of the supply of services.** Activities will be aimed at supporting the development of private service enterprises and associations of specialists, seeking a broader presence of female extensionists and technicians.
- (iii) **Marketing and microenterprise support.** This subcomponent will provide support for the marketing of agricultural production and all post-harvest and processing operations, while increasing value-added to smallholder agriculture and generating employment and income among the target groups. The programme will also seek to expand and strengthen rural microenterprises. Innovative business-management concepts and methodologies will serve as guideposts for TA. Marketing support will be provided in the areas of market-information system development; market identification and studies; technical services; quality control; and credit and microcapitalization (in conjunction with the financial services component). Microenterprise support will involve enterprise promotion; TA to established enterprises; vertical and horizontal integration; development of gender-based managerial and entrepreneurial capacities; and credit and microcapitalization.
- (iv) **Microcapitalization Fund.** The Microcapitalization Fund is intended to facilitate access to investment resources for a clientele that lacks access to the formal cooperative and/or banking system. Local organizations or institutions will manage the Fund, which will be in a position to provide TA, training and follow-up on the use of these grant resources that are targeted to the most disadvantaged beneficiaries. Specific regulations will be adopted to govern access to and use of these resources.

Rural Financial Services

5. The primary objective of this component is to provide targeted small producers with sustainable access to financial services that meet their priority needs. It will support and strengthen the rural financial services provided under PRONAPPA I.

- (i) **Institutional formalization of the Credit Fund and the Guarantee Fund.** The PRONAPPA Credit Fund, which currently stands at USD 8.3 million, will be reinvested under the second-phase programme. The Guarantee Fund, which stood at USD 630 000 in early 2000, will also be transferred to the programme. As of PY3, the Credit Fund will be administered by a duly authorized legal entity or through such other arrangement as may be recommended by the respective studies. During the first two years of implementation, the Guarantee Fund may continue to operate under its current framework. Institutional formalization of the Guarantee Fund will hinge on the completion of studies to establish the viability of creating an *ad hoc* institution (consortium, foundation, or other legal entity) to manage and administer the fund.



- (ii) **New financial product development.** The objective of this subcomponent is to study, identify and pilot-test new financing solutions that may respond better to the close and real needs of the target groups. Brainstorming on these new intervention approaches and solutions may lead to: (a) machinery leasing within the framework of the agricultural service fairs; (b) stabilization funds to protect against price fluctuations, to be set up at the producer-association level; and (c) mechanisms to reduce the cost of production-insurance services. This subcomponent will provide seed capital for pilot initiatives, credit-related software development, financial risk-related studies, etc.
- (iii) **Reserve Fund.** A reserve fund of USD 2.5 million will be established by the programme, to be allocated based on the findings and recommendations of a mid-term review mission. These resources could be allocated to additional credit resources, if needed, or to the other components. It is expected that it will provide financial services to other projects under the UPCT scheme for poor smallholders.

Programme Management and M&E/Learning

6. MGAP will be responsible for programme execution. Management, administration and coordination of the programme will be the responsibility of the Ministry's OEDR which will be directly under the UPCT. The recently created OEDR (initially financed by the programme) will be responsible for executing programme activities and for planning and administration functions; it will be located in Montevideo. The programme will establish a comprehensive (internal and external) M&E system, while systematizing and disseminating lessons learned and implementing best practices. PRONAPPA II will also integrate these activities into existing regional and subregional thematic networks, TAG-MERCOSUR, and other TA grants in Latin America and the Caribbean.

ORGANIZATION AND MANAGEMENT

1. **Decentralized interventions** will be implemented through the Rural Development Round Tables formed locally by drawing on representatives of producer organizations and the public sector. The Round Tables will include participation by local rural producer organizations that represent poor rural producers, representatives of the local public sector and of MGAP. They will consist of a plenary committee, a project approval committee, and a technical secretariat. The technical secretaries of the Round Tables will be appointed by OEDR/UPCT.
2. **Service fairs.** The Round Tables will both organize service fairs that will bring demand for TA and training services into contact with supply from service providers and disseminate information on opportunities offered by the programme. The fairs will be organized either as special events or held in conjunction with agricultural fairs or other scheduled activities of the MGAP or municipalities; they will provide an opportunity for the initial gathering of ideas and project proposals. To the extent possible, the fairs will coincide with local or department-level events, such as livestock shows, farm shows, exhibits, cultural events, etc.
3. **Gender considerations.** The programme will have a Gender Advisory Unit, which will be responsible for ensuring that the gender approach is part of all programme actions. The unit may recommend to programme management that specific consulting services should be hired in order to ensure better gender targeting, to place the programme back on course, deepen actions and, if necessary, reallocate resources so as to enhance results in this area. It will be responsible for ongoing gender-approach training for OEDR and gender training programmes for the Round Tables, technical staff, beneficiary organizations, service providers and MGAP staff.
4. **The project cycle.**
 - (i) **Call for projects.** OEDR and the Round Tables will establish periods during which proposals for subprojects of the programme may be presented. At least two such periods will be organized each year. During these periods, OEDR and/or the Round Tables' technical secretaries will disseminate standard forms for the presentation of proposals, along with pertinent information on eligibility criteria.
 - (ii) **Presentation of ideas for subprojects.** Subproject ideas may be presented by representatives of formal or non-formal beneficiary organizations or by institutions that have been delegated for such purpose by beneficiary organizations, directly to OEDR staff or the Round Tables. The necessary resources may be allocated for preparation of the subproject profile.
 - (iii) **Presentation of fully formulated subprojects.** The final subproject documents are to be presented directly to the approval authorities of OEDR or the Round Tables. The documents should describe the issues being addressed, objectives, expected results, activities (work methodology) and subproject costs, as well as the planned modalities and sources of financing.
 - (iv) **Evaluation and certification of eligibility and viability of initiatives and subprogrammes.** In the event of direct interventions by OEDR, the technical staff of the Rural Development Section will evaluate and certify subprojects' technical and financial viability, forwarding their recommendations to OEDR's Technical Planning and Budget Committee. In the case of the Round Tables, the technical secretary will be responsible for defining the eligibility and viability of proposals (if necessary, by hiring specialized technical evaluation services) and forwarding recommendations to the Round Table's Project Approval Committee.



APPENDIX VII

- (v) **Approval.** The Project Approval Committee will approve subprojects up to the amounts and ceilings previously authorized by OEDR, which may change each year. Subprojects approved by the committee will be consolidated by the Technical Planning and Budget Committee for presentation at the annual workshop on M&E and planning; once the necessary adjustments are made, approval is given by UPCT/MGAP.
- (vi) **Financing of subprojects.** After approval and inclusion in the final, approved annual workplan, OEDR will take the necessary steps for the financing of the subprojects. Transfers of funds will be made directly by OEDR to the beneficiary organizations so that they may proceed to procure the goods or services called for in the subprojects as approved.



ORGANIGRAMME
Re-engineering of the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries
Newly-created OEDR

