

PROYECTO DE DESARROLLO REGIONAL AGROPECUARIO  
PARA EL NORESTE DEL URUGUAY

IICA-CIDIA

17 OCT 1980

PROPUESTAS PARA UN PLAN DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
PARA LA REGION NORESTE

IICA  
E30  
391

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA  
OFICINA DE PROGRAMACION Y  
POLITICA AGROPECUARIA

INSTITUTO INTERAMERICANO  
CIENCIAS AGRICOLAS  
OFICINA DEL IICA EN URUGUAY

CONVENIO IICA-MAP  
FONDO SIMON BOLIVAR



**Proyecto de Desarrollo Regional Agropecuario**

**PROPUESTAS PARA UN PLAN DE DESARROLLO  
PARA LA REGION NORESTE DEL URUGUAY**

**Convenio IICA - MAP  
Fondo Simón Bolívar**

**Noviembre de 1977.**

00005179

## 1. Importancia de encarar la planificación con criterio regional

América Latina ha presenciado en la última década el surgimiento de los problemas regionales con una nueva área a cubrir por los organismos de planificación.

Debido al desarrollo relativamente reciente de la economía regional, y a que la mayor parte de la elaboración teórica ha sido realizada en países desarrollados (ya que fue en ellos donde surgió primero la preocupación por los problemas de las regiones), no se cuenta todavía con una teoría del desarrollo regional<sup>(\*)</sup>. Esto se traduce también a nivel de la planificación, pues tanto estrategias como técnicas de análisis son sólo la aplicación práctica de los principios elaborados por la teoría económica regional.

En cuanto al por qué de la reciente atención preferencial a los problemas espaciales en América Latina, Cibetti et. al<sup>(\*\*)</sup> lo explican de esta manera: "los grandes desequilibrios regionales que se observan en los países latinoamericanos han concitado el interés por incorporar la dimensión regional a los diagnósticos y a la discusión sobre las alternativas de políticas de desarrollo. De allí que en las oficinas de planificación adquieran cada vez mayor importancia las divisiones o departamentos que encaran la planificación regional como una forma de responder a la creciente presión de las zonas postergadas".

---

(\*) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas: "Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo (Textos del ILPES), Siglo XXI. Editores México, 1976 (pág.19).

(\*\*) R. Cibotti, A. Nuñez, F. Sainz: "Evolución y Perspectivas de los Procesos de Planificación en América Latina", en ILPES, OEA, BID "Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina (Textos del ILPES)". Siglo XXI, Editores México, 1974.



Una planificación encarada con criterio regional se caracterizará fundamentalmente por la coordinación en el espacio de las distintas actividades económicas y sociales del futuro. Esta característica es pacial diferencia los planes de desarrollo regional de los planes de desarrollo sectorial. De acuerdo al ILPES, la planificación sectorial conduce, en la esfera regional, a una división artificial y dañina del complejo proceso de desarrollo, sobre todo en lo referido a sus aspectos económicos y sociales. Y agrega además: "la planificación regional del desarrollo representa uno de los instrumentos más importantes para lograr un enfoque unificado de la planificación, pues ayuda a formular con coordinación los planes sectoriales, y los programas y proyectos de las regiones (\*)".

Con referencia al Uruguay, se ha notado en los últimos años, una tendencia a introducir el elemento espacial cuando se piensa en acciones de futuro en los campos económico y social. Frente al hecho concreto de la existencia de un gran polo de crecimiento en el país (Montevideo) y a que no sería posible querer trastocar el actual esquema de concentración en la capital, se está pensando sin embargo en la factibilidad de acciones que puedan atemperar esa concentración y promover un desarrollo más equilibrado para todo el país.

Como ejemplo de esto se puede citar el criterio establecido en la Reunión de San Miguel (Agosto de 1973), de fomentar la instalación de empresas industriales en el interior del país. El objetivo perseguido era el incentivar zonas de baja productividad, tratando de corregir el crecimiento excesivo del polo de la capital, lo que, según se manifestaba, "estaría impidiendo una integración y estructuración orgánica del país".

---

(\*) ILPES, op.cit. p.30



A nivel del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Pesca ha demostrado en los últimos años cierto interés para abordar los problemas del desarrollo con un enfoque espacial. Ahora bien, las posibilidades de traducir territorialmente las decisiones de planificación (sean globales o sectoriales), implica en primera instancia reconocer e identificar las distintas regiones que compondrán los niveles de decisión intermedios a escala nacional. Y precisamente, la necesidad de contar con una regionalización del país que sirviera para la planificación del desarrollo a nivel nacional, fue una preocupación del MAP (OPYPA) manifestada en 1974 en las reuniones mantenidas con el IICA, con la finalidad de elaborar un anteproyecto a ser propuesto para financiamiento por el Fondo Simón Bolívar.

Como se expresaba en el anexo del Convenio IICA-MAP firmado el 11 de mayo de 1976, el interés por abordar los problemas de la planificación regional a nivel del sector, surgía ante el fracaso de la estrategia ideada en el Plan 1973-77 para el agro. Esto llevaba a una necesaria redefinición del modelo de crecimiento agropecuario, y para ello era indispensable previamente verificar con precisión las potencialidades de las distintas regiones del país.

Se agregaba además en dicho documento que esa idea de encarar el desarrollo sectorial con un enfoque regional, reforzaba los propósitos de la política oficial en el sentido de descentralizar la acción gubernamental, favoreciendo el surgimiento de otros polos de desarrollo.

En síntesis, se ha visto cómo a nivel latinoamericano han surgido últimamente un mayor interés por los problemas regionales, y por enfocar la planificación del desarrollo con criterio espacial. Este interés fue reflejo en parte de lo acontecido en los países industrializados, donde comenzó la preocupación por los problemas de las regiones, al comprobarse empíricamente que las desigualdades regionales tendían a aumentar a medida que se avanzaba



en el proceso de desarrollo<sup>(\*)</sup>. En América Latina se partía ya de una situación de grandes desequilibrios entre regiones en las primeras etapas del desarrollo. Como menciona el ILPES<sup>(\*\*)</sup>, las disparidades regionales se han convertido en uno de los elementos más importantes para caracterizar la situación de subdesarrollo de los países latinoamericanos. La disminución de tales disparidades es considerada así como un importante problema a resolver por el proceso de desarrollo. En el caso de Uruguay, no se observan los desequilibrios existentes en otras naciones latinoamericanas. De todas formas, la concentración de la actividad económica y del ingreso en la capital va generando problemas de efecto negativo para el desarrollo del conjunto del país, principalmente desde un punto de vista social. Se ha entendido así como positivo tratar de redistribuir más equitativamente la actividad económica en el espacio físico y de frenar la concentración excesiva.

Debido al papel estratégico del sector agropecuario en la economía nacional, cualquier intento por promover un desarrollo más equilibrado del país deberá pasar forzosamente por una atención especial a los problemas regionales del sector. Como se ha visto, lo anterior ya ha sido preocupación del MAP, manifestada a partir de 1974.

## 2. Principales niveles de la planificación del desarrollo regional

Como señala el ILPES<sup>(\*\*\*)</sup> la planificación del desarrollo regional es parte del sistema nacional de formulación de planes y políticas. A nivel nacional, dicha planificación afecta a todas las regiones del país

---

(\*) Jeffrey Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development". Economic Development and Cultural Change, 13 (July, 1965). Citado en J.C. Miller "Regional Development. A review of the State-of-the-Art", AID, 1974.

(\*\*) ILPES, op. cit. p.12

(\*\*\*) ILPES, op. cit. p.31



y consiste en "regionalizar las políticas y planes nacionales de desarrollo", es decir, relacionar políticas y planes con las condiciones, necesidades y posibilidades de evolución de todas las partes de la nación.

Con esto se intenta hacer más eficaces las disposiciones del plan nacional, principalmente mediante la ubicación óptima de los proyectos sectoriales previstos en el plan, y coordinando los proyectos complementarios en la estructura regional.

El criterio de abarcar a todas las regiones del país se apoya en la necesidad de tener en cuenta todos los recursos nacionales para acelerar el desarrollo y reconoce la significativa y creciente interdependencia de las regiones dentro del proceso de desarrollo nacional. A nivel social además, los habitantes de todo el país deben contribuir al proceso global de crecimiento y tienen derecho a participar en los beneficios que proporciona el desarrollo.

Sin embargo, existen a veces razones que justifican la preparación de planes de desarrollo para regiones en forma particular. Es lo que el ILPES denomina el "segundo nivel" de la planificación del desarrollo regional. Entre las razones que el ILPES menciona para abordar un enfoque a nivel de regiones aisladas, merecen mencionarse las dos siguientes:

(a) Una región puede tener muchas posibilidades no aprovechadas de desarrollo (debido por ejemplo a sus recursos naturales) que requerirían una acción concentrada y, por lo tanto, consideración separada y trato individual en un plan de desarrollo regional.

(b) Algunas regiones del país pueden estar muy atrasadas en comparación con otras y no participar lo suficiente en el proceso de desarrollo nacional, debido por ejemplo, a su situación desfavorable en la periferia del territorio nacional.

Habría que adoptar entonces medidas especiales para acelerar el desarrollo de esas regiones y ayudar a sus habitantes a aumentar sus ingresos y en consecuencia, inducirlos a permanecer en ellas.



Resumiendo, si bien la interdependencia de las regiones en un proceso de desarrollo hace necesaria la planificación abarcando todas las regiones, existen circunstancias que autorizan a exigir la preparación de un plan para una región aislada. Como anota el ILPES, tal plan debería establecerse dentro de la estructura de la planificación a nivel nacional como parte detallada del proceso de desagregación del plan nacional. En la práctica sin embargo, muchas veces el plan regional se prepara sin que exista un plan nacional o cuando en el existente no hay desagregación espacial. Pero, observa el ILPES "en ambos casos, el plan de desarrollo de la región deberá tener muy en cuenta la dependencia recíproca entre esa región y otras, y con todo el país. De lo contrario, el plan regional sería un ejercicio inútil, con muy pocas posibilidades de ponerlo en práctica" (\*).

Se enfatiza entonces, la necesidad de tener siempre presente la interdependencia entre las distintas partes de una nación, a riesgo de tornar inviable cualquier esfuerzo concentrado en una o algunas regiones.

---

(\*) ILPES, op.cit. p.33



3. El Proyecto del Fondo Simón Bolívar sobre Desarrollo Regional  
Agropecuario en Uruguay

Desde 1974, OPYPA ha estado trabajando en una regionalización del Uruguay que resultara útil a los fines de la planificación. Una segunda tarea, planteada como corolario de la primera, fue la de seleccionar un área para efectuar en ella un ensayo de desarrollo regional, es decir, una experiencia piloto en materia de planificación a nivel de región.

El Convenio IICA-MAP con el apoyo financiero del Fondo Simón Bolívar, recogió ambas tareas, procediendo en primer término a elaborar una regionalización del país en base a antecedentes que había preparado OPYPA. Simultáneamente se comenzó a trabajar en el área que había sido seleccionada por el Ministerio de Agricultura y Pesca para llevar a cabo el ensayo de desarrollo regional (Región NE del país).

La región elegida responde a las dos razones destacadas en el numeral anterior, entre las mencionadas por el ILPES justificando un enfoque particular de una planificación regional. En efecto, como se detallará más adelante, la Región Noreste es la que presenta la mayor disparidad entre el uso actual y el potencial de sus recursos naturales (fundamentalmente el suelo), por lo que justifica una acción concentrada para su aprovechamiento. En segundo lugar, el análisis de varios indicadores determina que ésta es una de las regiones más deprimidas del país en el momento presente. A esto se agrega el hecho de ser una zona fronteriza muy despoblada con los consiguientes inconvenientes geopolíticos que origina esta situación, en la cual es necesario encarar un proceso de desarrollo que posibilite el aumento de su nivel de vida.

Teniendo presente este conjunto de circunstancias, se ha estado trabajando en la elaboración de una acción especial diseñada e implementada para actuar en esa sola región. Pero teniendo en cuenta en la planificación las relaciones entre esta región y el resto del país. En Uruguay nunca ha habido una desagregación espacial de los planes de desarrollo, y por lo tanto, no es posible contar con suficiente información sobre las relaciones interregionales, y sobre la posible evolución de las mismas. Por lo tanto, es sumamente



difícil medir el efecto que puede provocar el plan en otras regiones que no están recibiendo una atención especial para acelerar su desarrollo. Esto implica que se debe ser sumamente cauteloso en la selección de los rubros de producción que integrarán el plan de desarrollo, de manera de promover solamente aquellos rubros para los cuales la región presenta claras ventajas comparativas de producción y localización. De otra manera se podría llegar a impulsar determinadas producciones, en función de estímulos especiales implícitos en el plan de desarrollo regional, sin que respondan a las características permanentes de la Región.

Por otra parte, a pesar de que en un primer momento se encaró el trabajo desde un ámbito estrictamente agropecuario, ha quedado claro a posteriori de que se debe prestar atención especial a ciertas necesidades de la región en materia de infraestructura de comunicaciones, servicios urbanos y actividades complementarias a nivel industrial, sin las cuales se está comprometiendo seriamente la posibilidad de llevar a la práctica, un plan de desarrollo para el sector agropecuario.

Se entiende así que la acción concentrada en la Región Noreste debería tener un carácter más global y que se debería elaborar un Plan de Desarrollo integral de la comunidad de la región. Sin embargo, el encarar una acción de Desarrollo Regional Integrado escaparía en cierto sentido a la esfera de competencia de los organismos intervinientes (MAP-IICA), y exigiría algunos pronunciamientos a nivel de los organismos centrales de planificación del país, así como la participación activa en la formulación del Plan de instituciones con competencia específica en las otras áreas de acción señaladas. Sería importante lograr esta coordinación institucional en la etapa actual de los trabajos.

#### 4. Características generales de la Región Noreste

La región seleccionada como área prioritaria de desarrollo agropecuario está ubicada en el Noreste del país y comprende la totalidad de los departamentos de Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó.

Ocupa una superficie de 3.891.000 hectáreas (22 por ciento del territorio) con una población estimada en 1975 de 240.728 habitantes (8,7 por ciento del total nacional).



Como primera etapa del trabajo se realizó un diagnóstico de la región que sirviera como base para la formulación del Plan de Desarrollo Regional. A esos efectos se procedió a realizar un relevamiento de la información existente en organismos públicos y privados que desarrollan actividades en la Región; con esa información se elaboraron una serie de informes preliminares sobre los siguientes aspectos: Recursos Naturales; Recursos Humanos; Infraestructura Vial; Estructura Productiva y Fundiaria; Agroindustrias; Crédito Agropecuario; Comercialización y Mercados; Asistencia Técnica; Investigación Agrícola.

Posteriormente se completó el diagnóstico con un relevamiento de información a nivel de las empresas agropecuarias de la región (encuesta ganadera de 150 empresas por muestreo y encuestas de casos para búrbros agrícolas y lechería) y a nivel de servicios urbanos.

#### Principales características de la Región:

##### a. Recursos Naturales

El relieve de la Región corresponde a una penillanura sedimentaria, modelada sobre materiales geológicos gondwánicos en su mayor parte.

No existen recursos minerales evaluados en la Región. Se encuentran depósitos de exquisitos bituminosos, hierro, manganeso, calizas, etc., pero no se conoce la potencialidad de los mismos.

Los suelos predominantes son praderas arenosas asociadas a suelos de texturas más pesadas. En la zona Sureste predominan los suelos pesados, de apreciable capacidad para cultivos. Es de destacar que estos suelos que presentan muy buena aptitud para la producción agrícola ocupan un área cercana a las 400 mil hectáreas, constituyendo la última posibilidad de lograr una importante expansión del área de cultivos en el país.

La pluviosidad media es de 1.200 milímetros anuales, con una tendencia de aumento de Sur a Norte. Es de destacar que tanto en los meses invernales como estivales, el promedio de precipitaciones aparece superior al del país. Esto representa, por un lado, limitaciones para la realización de cultivos invernales, pero por otro hace que la Región sea la más apta del país para la mayor parte de los cultivos estivales.



b. Infraestructura Vial

El estudio de la infraestructura vial permitió constatar a nivel general, que la región presenta deficiencias muy importantes en la distribución y en el estado de la red de caminos. Esto se hace particularmente grave en la zona central (comprendiendo centro y Sur de Tacuarembó y Noroeste de Cerro Largo), donde se estima que el 40 por ciento del área presenta serias deficiencias en materia de comunicaciones; por otra parte, en esta zona es donde se concentra la mayor parte de los suelos de buena aptitud agrícola.

c. Recursos Humanos

La población total de la Región es de 240.728 habitantes, que representa solamente el 8,7 por ciento del volumen demográfico del país.

El grueso de esta población se concentra en las capitales departamentales y sus áreas inmediatas, generándose de esta manera una bajísima densidad de población en el resto del área regional. Esta baja densidad es particularmente notable en la zona central, en la cual se advierte de hecho un "vacío" poblacional, ya que la densidad es solamente un poco mayor a un habitante por kilómetro cuadrado. Este hecho es particularmente grave dada la ubicación fronteriza de la Región con una zona brasileña que presenta un crecimiento demográfico importante y una presión creciente hacia los países limítrofes.

Por otra parte el crecimiento vegetativo ha sido prácticamente nulo (0,6 por ciento en el período 1963/75) en el cual están indidiendo la baja natalidad y la emigración de la población a otras zonas del país o fuera del mismo.

Esta situación se agudiza si se considera solamente la población rural, que en el período 1956/70 disminuyó en casi una cuarta parte.

Otro aspecto relevante a destacar es el referente al bajo nivel educativo de la población, lo que va a incidir directamente en las posibilidades de desarrollo socio económico de la misma. En efecto, el porcentaje



de analfabetos (11 por ciento) es prácticamente el doble del promedio nacional. Este hecho se agrava notablemente al considerar que el 83 por ciento de la población fue censada en la categoría "sin instrucción o con primaria incompleta"; en el medio rural este índice aumenta a casi el 90 por ciento.

d. Producción Agropecuaria

La base productiva de la Región la constituye el sector agropecuario que genera una proporción considerable del total de bienes y ocupa unas 27.000 personas, lo que representa más de la tercera parte de la población activa regional.

Al igual que la producción agropecuaria nacional, la Región se caracteriza por el estancamiento productivo del sector en los últimos 25 años. La determinante básica de esta situación ha sido el estancamiento de la ganadería extensiva -carne y lana- que constituye el pilar de la producción regional.

La producción pecuaria muestra un bajo nivel de eficiencia, similar al promedio nacional, derivado de las condiciones extensivas en que se desarrolla la misma, basada en el pastoreo conjunto de vacunos y lanas sobre campo natural; éste constituye el 95 por ciento de la superficie de pastoreo en la Región Noreste. Si bien en los últimos años se ha incrementado en forma importante el mejoramiento de la producción de forraje en base a los distintos métodos disponibles, el volumen alcanzado resulta insuficiente aún para incidir en un incremento de la producción.

La agricultura en cambio se ha incrementado en forma importante en los últimos 15 años, debido fundamentalmente a la expansión de la producción arrocera. Sin embargo, tiene todavía una incidencia muy escasa, ya que el área dedicada a cultivos ocupa solamente el 1,5 por ciento de la superficie y genera el 11 por ciento del producto bruto agropecuario.



e. Producción Industrial

El desarrollo del sector industrial ha sido muy limitado; genera una proporción reducida del total de bienes producidos a nivel regional y ocupa solamente 6.300 personas, lo que constituye el 8,0 por ciento de la población activa regional.

En general, se ha limitado a aquellas industrias procesadoras de materias primas de origen agropecuario (especialmente la industria alimenticia) que se caracterizan por un escaso valor agregado. En efecto, el proceso de transformación efectuado por estas industrias no supera la categoría de semimanufactura y, en ciertos casos, implica solamente el acondicionamiento de la materia prima para su consumo directo.

La mayor importancia relativa le corresponde a la industria frigorífica (Frigoríficos Tacuarembó S.A. e INFRINSA), la arrocera (molinos de COPARROZ y SOKOL) y la tabacalera (Compañía Greco-Uruguaya, si es que el secado y acondicionamiento de la hoja de tabaco puede considerarse un proceso industrial), a las que hay que agregar ahora la industria aceitera (planta de TIOSA). Estas empresas son las de mayor dimensión y ocupan el 90 por ciento del total de la mano de obra agroindustrial de la Región!

En orden de importancia menor, les siguen la industria lechera (INLAR, COLEME, Frigorífico Modelo-Caraguatá) y la industria molinera de trigo (Molinos Frabasile y Caorsi).

5. Medidas propuestas para la Región Noreste

Hecha esta breve descripción de las características generales de la Región, resultará útil señalar los aspectos más salientes, en cuanto a potencialidad y limitantes de la misma. En forma sintética, vale la pena destacar:

- a) El potencial inexplorado de suelos agrícolas es bastante significativo (1.330.000 Hás.). Estos suelos aparecen además bastante concentrados, lo que facilita su utilización. De este total, aproximadamente un 30 por ciento lo constituyen unidades



de excelente aptitud agrícola, tanto para cultivos invernales como estivales. El resto lo conforman mayoritariamente suelos arenosos profundos, con problemas variados de fertilidad, y cerca de un 20 por ciento de suelos bajos -muy aptos para el cultivo de arroz-.

- b) Es la zona del país con valores mayores de precipitación media anual, tanto en la estación estival como en la invernal. Los factores clima y suelo asociados hacen que la Región sea muy apta para cultivos de verano y presente limitantes para cultivos de invierno, especialmente teniendo en cuenta que las variedades de estos últimos desarrolladas en el país, lo han sido en el Litoral Sur, con promedios de precipitación anual bastante inferiores a los de la Región Noreste.
- c) La concentración de suelos arenosos profundos que aparece en la Región la particulariza bastante en relación al resto del país. Esto ha posibilitado en el pasado cierta especialización en determinadas cultivos a nivel nacional: maní, tabaco, sandías, son los casos más típicos. Del punto de vista potencial, merecen citarse la aptitud para las producciones citrícolas y forestal de estos suelos. En cuanto a los suelos bajos, merece señalarse que en la cuenca del río Tacuarembó se ha venido desarrollando el cultivo de arroz, haciendo de esa zona la segunda en importancia del país para el cultivo.
- d) El uso agrícola de los suelos más aptos se ha visto frenado por las grandes carencias en infraestructura vial y de servicios. Las deficiencias en vías de comunicación de esa zona la coloca entre las peores a nivel nacional. En materia de servicios, se carece de locales de acopio y almacenaje, de provisión de insumos, etc. Se carece además de las inversiones necesarias a nivel predial y del conocimiento necesario, al no existir en la zona una tradición agrícola.
- e) Desde el punto de vista social, merecen destacarse los bajos niveles de alfabetización de la Región en relación al país. No ha sido relevada en esta etapa la importancia que puedan tener las deficiencias



en materia de vivienda y de niveles sanitarios.

Estos hechos van a determinar en parte la estrategia a seguir en un plan de desarrollo para la Región, cuyos objetivos deberán concordar con los expresados a nivel nacional, fundamentalmente en torno al sector agropecuario. El marco de referencia para los objetivos del plan regional deberá ser obviamente los objetivos nacionales de los planes de desarrollo. En ese sentido se han tenido en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 1973/77 y las decisiones de las reuniones de San Miguel y Colonia Suiza, ratificando objetivos y estrategia de dicho Plan.

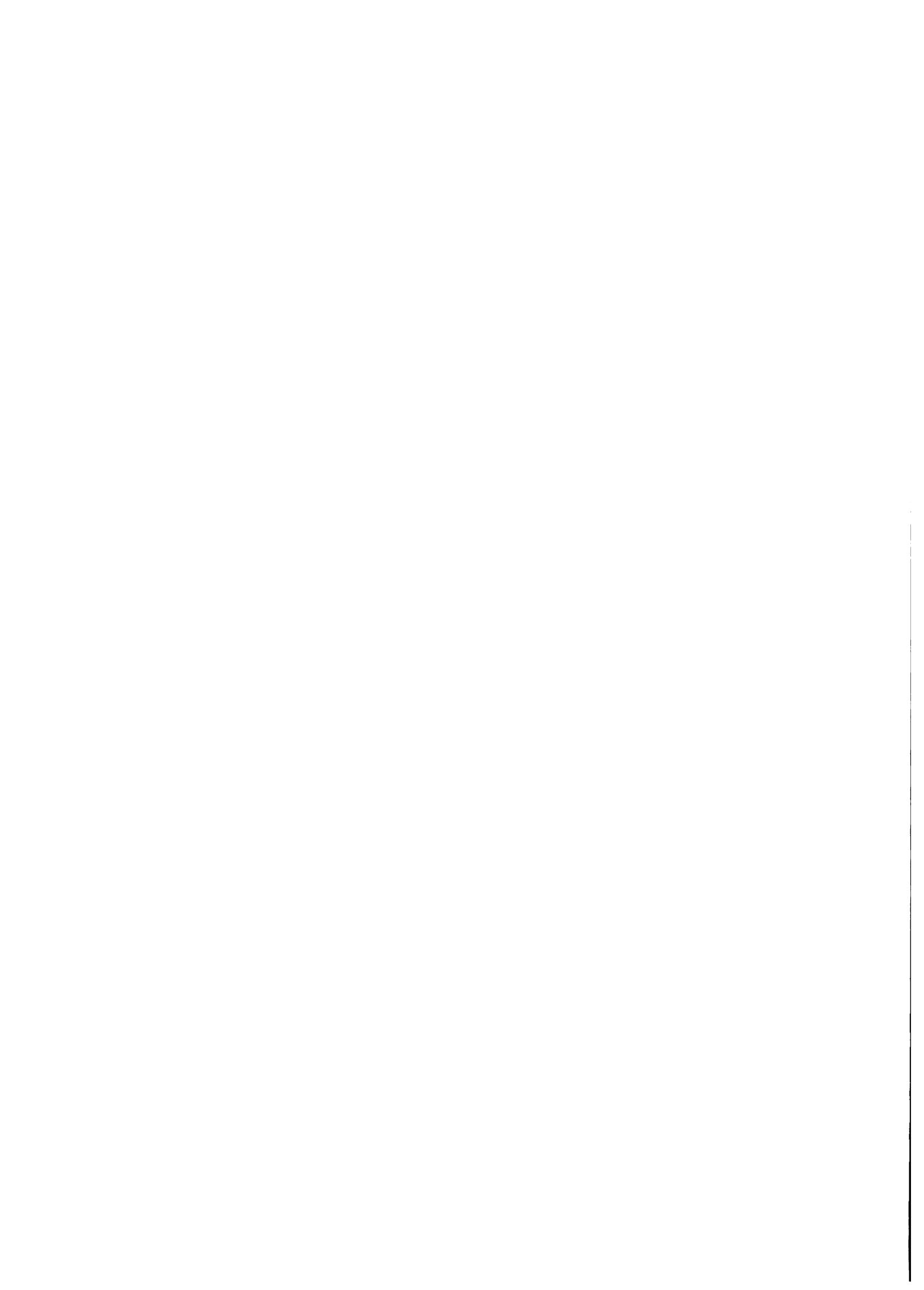
Los objetivos para el sector Agropecuario definidos en el Plan 1973/77 fueron de aumento sustancial de la capacidad exportadora, solución del problema del empleo y redistribución de ingresos dentro del sector. El Plan se planteaba "una estrategia de desarrollo agroindustrial exportadora, en la búsqueda de un integral aprovechamiento de las ventajas comparativas que el país posee", y se expresaba que "los criterios para la selección de los rubros estratégicos de la producción estarán dados por la existencia de mercados externos y las búsquedas del mayor valor agregado, dentro de los renglones de producción en los que el país presenta ventajas comparativas". 1/

Se estima entonces que el Plan regional deberá contemplar los siguientes objetivos:

- a) Un aumento de los saldos exportables de productos agropecuarios, a través tanto de la expansión de las exportaciones de productos tradicionales como la de nuevos productos que tiendan a reducir la vulnerabilidad externa de la economía.
- b) La sustitución de importaciones de bienes de origen agropecuario y de productos forestales, que la Región está en condiciones de producir eficientemente, contribuyendo así adicionalmente a mejorar la balanza de pagos.

---

1/ Objetivos y Metas del Sector Agropecuario, p. 12.



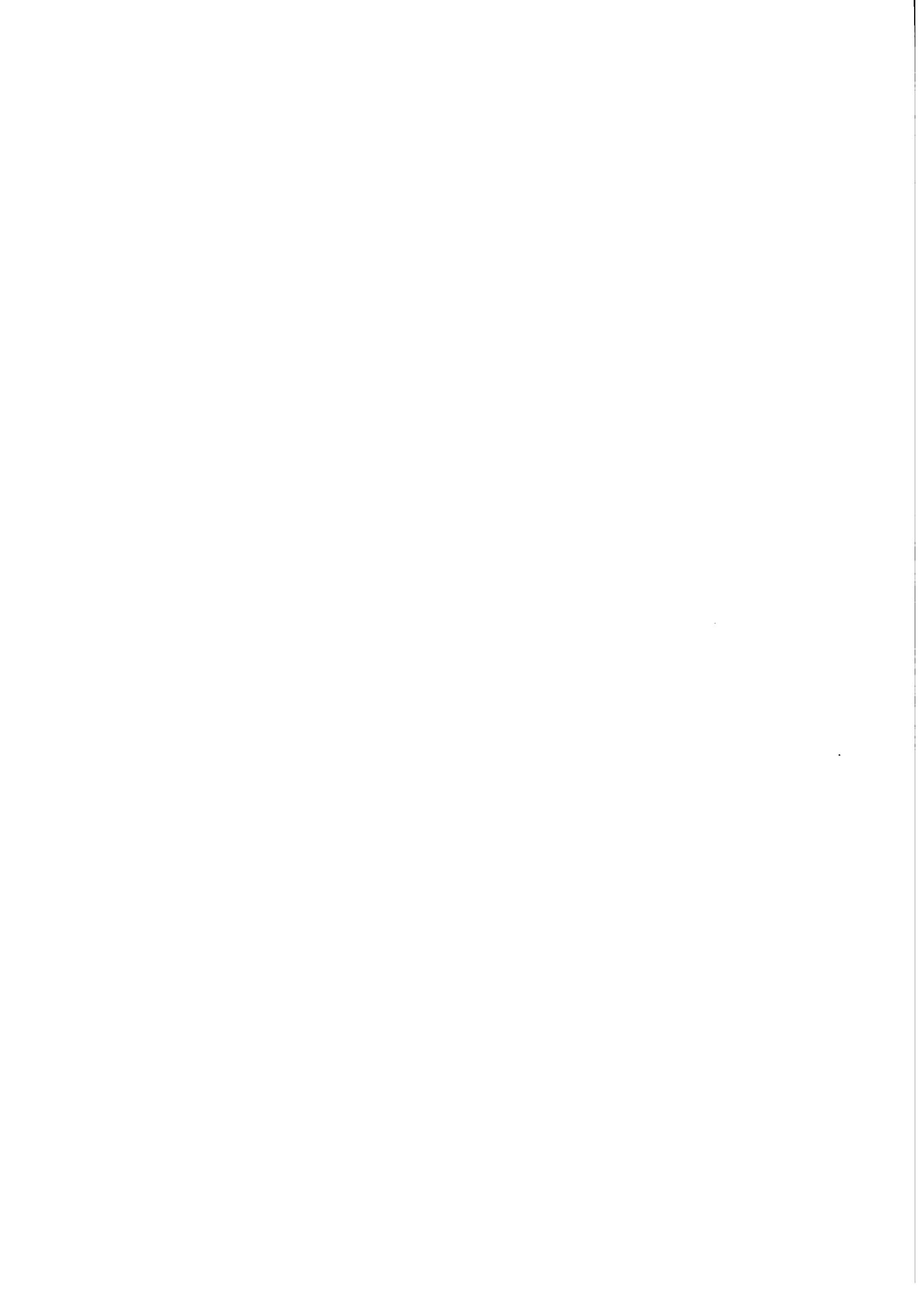
- c) Una eficaz contribución a la reactivación de la actividad industrial, a través de un abastecimiento regular y en cantidades crecientes de materias primas de origen agropecuario.
- d) Una contribución a la ampliación del mercado de trabajo en el campo, y en los centros urbanos a través de un aumento de ocupación en la industria.
- e) La conservación de los recursos naturales no renovables de la Región y el logro de un buen uso de los mismos.

En cuanto a la estrategia a seguir, como se expresaba, queda en parte condicionada por las potencialidades y limitantes expuestas al sintetizar las características generales de la Región. Frente a la disponibilidad de suelos con aptitud agrícola existentes; un elemento clave para la expansión de la producción agropecuaria deberá ser el cambio en el uso de los suelos con aptitud agrícola, que como se ha visto se han venido destinando hasta ahora a una explotación ganadera extensiva con muy bajos índices de eficiencia.

Junto a esta alternativa, deberá también utilizarse la de un aumento de la productividad por unidad de superficie, tanto en los suelos que se destinen a cultivos como en los destinados a la actividad pecuaria.

La selección adecuada de las líneas de producción agrícola a promover permitirá un aumento de los saldos exportables del sector; además, como se expresaba en el Plan 73/77, la selección de rubros que aporten un mayor valor agregado es particularmente aprovechable como factor dinamizador de la producción en el corto plazo.

Esto permitirá por tanto, iniciar una etapa de rápido crecimiento económico; pero para que dicho crecimiento sea sostenido y asegure también un crecimiento sostenido de los saldos exportables en un futuro cercano, deberá al mismo tiempo aumentarse la productividad de todo el sector a nivel regional; a nivel de la agricultura, además de la expansión de las áreas cultivadas se deberá lograr una progresiva mejora de los rendimientos. Pero como la mayor parte de la superficie de la Región



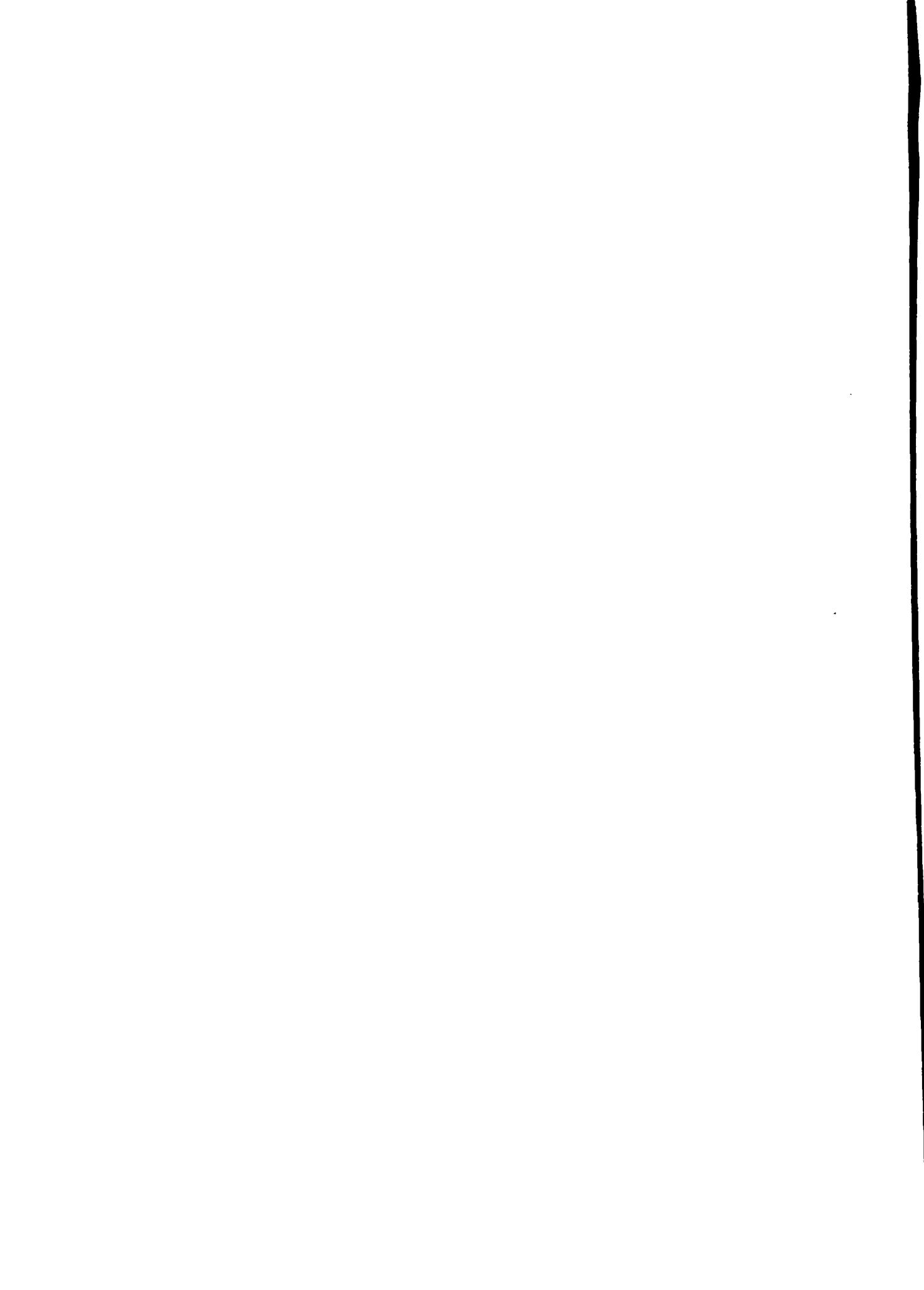
seguirá dedicada a la ganadería extensiva como hasta ahora, aquí también deberán conseguirse aumentos apreciables de la producción, fundamentalmente a través de la expansión del área de pasturas mejoradas y del mejoramiento de las prácticas de manejo del ganado.

Este aumento de la productividad pecuaria no se notará en los primeros años sino probablemente a partir del cuarto o quinto año, ya que obviamente la rapidez de respuesta de la ganadería es inferior a la de la agricultura, frente a un conjunto de medidas de estímulo económico. Como la expansión de la producción agrícola habrá adquirido en ese entonces un ritmo menor (pues ya no dependerá tanto del crecimiento del área sembrada como de los aumentos en los rendimientos), el incremento de la producción ganadera vendrá a compensar la disminución del ritmo en el sector agrícola.

Por otra parte, a medida que los trabajos de investigación agropecuaria en la Región vayan ampliándose y se vayan transmitiendo los nuevos conocimientos a los productores, se posibilitará mantener en el futuro este proceso de expansión del sector. Es previsible entonces lograr en estas condiciones un crecimiento rápido de las exportaciones regionales y mantener el ritmo en los años subsiguientes.

Para el logro de estos objetivos se prevé desarrollar programas mixtos de producción agrícola-ganadera localizados en tres áreas específicas: el área de suelos de uso agrícola (los suelos de mejor aptitud) que se extiende por el Sureste de Tacuarembó, Sur de Rivera y la mitad Norte de Cerro Largo; el área de suelos de uso agrícola-pastoril y pastoril-agrícola, que comprende la mayor parte de los suelos arenosos, localizada en Rivera y Tacuarembó, y el área de suelos bajos, principalmente en la cuenca del río Tacuarembó y parte del río Negro (véase Cuadro 1). En estas tres áreas, se prevén rotaciones de cultivos y praderas permanentes, que mejoren la eficiencia del sector en su conjunto.

En forma paralela, y como medio de favorecer a los grupos de ingresos más bajos en el medio rural, se piensa desarrollar un programa enfocado directamente a mejorar la productividad de los predios menores de 200 hectáreas. En una primera etapa se piensa atender a las concentraciones de pequeños productores que se observan rodeando a las capitales departamentales y principales centros poblados, teniendo en cuenta asimismo la posi-



bilidad de uso agrícola que presenten los suelos.

Aparte del interés social de un programa de este tipo, cabe mencionar que existen en la región cultivos de interés por las posibilidades que ofrecen de incidir favorablemente en la balanza de pagos, y que por el uso más intensivo de mano de obra que requieren se concentran o pueden concentrarse en los estratos de tamaño más pequeños. En el caso del maní, tabaco, algodón, cultivos hortícolas.

No debe perderse de vista además que los suelos arenosos de la región son especialmente aptos para el desarrollo de producciones como maní y tabaco, por ejemplo, y que la expansión de los cultivos mencionados, además de tener un importante impacto en los requerimientos de mano de obra del sector, incrementarán considerablemente la oferta de materias primas al sector industrial.

Se ayudará a cumplir así los objetivos planteados para el desarrollo de la Región Noreste, coincidentes con los roles asignados al sector por el Plan 1973-77 cuando se mencionaba que además del aumento de su capacidad exportadora, el agro debería colaborar en la solución del problema del empleo y de la integración de los diversos sectores de la economía, por lo que recomendaba que se tratara de expandir aquellos rubros que tuvieran un alto contenido de mano de obra y permitieran una adecuada integración agroindustrial.

Adicionalmente, el mejoramiento de la productividad de las pequeñas propiedades llevará a una mayor eficiencia de la producción lechera abastecedora de los centros urbanos de la Región, y permitirá una posible expansión de la producción de algunas hortalizas y leguminosas secas que contribuyan a una mejora adicional del balance de pagos.

A través de este programa se afectará en una primera etapa al 35 por ciento de los predios menores de 200 hectáreas (unos 3.000 predios), que ocupan el 30 por ciento de la superficie total de dichos estratos.



Cuadro 1

Superficie ocupada por las áreas  
destinadas a rotaciones  
agrícola-ganaderas (en Hás).

	Superficie total	Superficie cultivable	Superficie arable anualmente	
			Hip.baja 1/	Hip.alta 1/
1. Area de suelos pesados (de uso agrícola, o agrícola-pastoril) 2/	576.200	348.100	152.600	232.200
2. Area de suelos arenosos (de uso agrícola-pasto ril, o pastoril-agrícola)	645,200	257.900	115.700	119.525
3. Area de suelos bajos (de uso pastoril-agrícola).	508.000	264.000	3/	101.600

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB).

- 1/ Para la hipótesis alta, el supuesto es que toda la superficie cultivable iba a estar sujeta a un sistema de rotaciones de cultivos con praderas, sin limitaciones impuestas por tamaño de predios.  
Para la hipótesis baja, se estimó al máximo de superficie arable anualmente por estrato de tamaño, de acuerdo a lo encontrado por DIEA para el litoral (Coefic. técnicos para la zona II del CIDE).

Estrato de tamaño.	Sup. arable anualmente por predio (hás).	Estrato de tamaño	Sup. arable anualmente por predio (hás).
1 - 49	6,3	200 - 499	163
50 - 99	40	500 - 999	310
100 -199	79	1000 -2499	500
		más de 2500	770

- 2/ Comprende 387.500 hectáreas de suelos de uso agrícola y 188.700 hectáreas de suelos de uso agrícola-pastoril, incluidos conjuntamente para darle mayor continuidad geográfica al área.

- 3/ No se estimó la hipótesis baja para esta área.



Finalmente, cabe destacar que en la parte Norte de la región existen zonas de suelos aptos para el desarrollo de las producciones forestal y cítrica. Un desarrollo de la producción forestal en esos suelos permitiría un uso más eficiente de ese recurso, ya que son suelos marginales para otros rubros de producción agropecuaria, al tiempo que se lograría un importante efecto de sustitución de importaciones al aumentar la oferta interna de productos forestales.

En lo referente a citricultura, de acuerdo a técnicos del MAP, la zona Noreste del departamento de Rivera (zona de Rivera-Tranqueras) es la que presenta las mejores condiciones en el país, desde el punto de vista de suelos y clima, para el desarrollo del cultivo de citrus. Esta zona abarcaría una superficie superior a las 100.000 hectáreas.

En esta etapa del trabajo se no han elaborado programas de producción para ambos rubros, entendiéndose necesario previamente revisar las prioridades al respecto a nivel nacional. Se entiende que ambos programas tendrían efectos importantes no sólo sobre la balanza de pagos, sino también sobre la ocupación de la mano de obra existente en la Región.

Sobre las bases hasta aquí descritas, el Plan de Desarrollo Regional para el noreste prevé una ampliación de la superficie dedicada a cultivos de 60,9 a 209,9 miles de hectáreas, en siete años de acción del Plan; la expansión del área de pasturas mejoradas en ese período llevará las praderas permanentes a 317,0 miles de hectáreas en el año meta (actualmente existen 50,8 miles), mientras que para los otros mejoramientos se pasará de 163,6 a 655,9 miles de hectáreas. Los cultivos forrajeros anuales se incrementarán de 15,3 a 55,0 miles de hectáreas. (Véase Cuadro 2).

Esto en conjunto llevará a una sensible disminución del campo natural del 89,1 por ciento de la superficie total de la Región (incluyendo monte natural), se reducirá a aproximadamente al 63 por ciento (2295,6 miles de hectáreas).

En forma complementaria a los programas de producción agropecuaria, el plan prevé acciones que aseguren obras de infraestructura de apoyo, principalmente en lo referente a transporte y comunicaciones, así como también el desarrollo del sector industrial en la Región.



La atención a estos aspectos se entiende indispensable para alcanzar la proyectada expansión de la producción agropecuaria, y requerirá como se ha dicho una labor previa de coordinación interinstitucional y la participación de otros organismos en la elaboración de los programas respectivos.

La solución al problema vial de la región deberá ser inmediata, pues condiciona cualquier programa de acción que se plantee. Como se ha mencionado, se considera que en el pasado haya sido éste el mayor obstáculo para la expansión del área de cultivos en las zonas de suelos aptos.

Se debe considerar asimismo como una necesidad impostergable en la región, la asistencia directa a las personas, para superar sus deficiencias de salud, vivienda y educación. De nada sirve crear nuevas oportunidades de empleo si los desocupados regionales son incapaces de incorporarse a la fuerza de trabajo a causa de su bajo nivel de entrenamiento o condiciones deplorables de salud o de vivienda. Un programa de desarrollo social de la comunidad integrará así obligatoriamente el Plan de Desarrollo Regional.

Finalmente, a nivel político-administrativo, se entiende necesario enfatizar la importancia de la creación de una autoridad especial que se responsabilice de la ejecución del Plan en la región.

El sistema vigente de administración a nivel subnacional, obviamente no resulta el más adecuado para una acción a nivel regional. La administración departamental debería ser replanteada. Se debería establecer una autoridad político-administrativa con jurisdicción regional, necesaria para asegurar el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales perseguidos en un Plan de Desarrollo Regional. La autoridad regional deberá estar dotada de efectivas facultades y atribuciones coordinadoras y fiscalizadoras de los servicios públicos, ya que la coordinación institucional dentro de la Región, resulta ineludible para el cumplimiento del Plan.

Es de esperar por lógica que respecto a este tópico se generen los mayores problemas políticos. Esta nueva instancia de gobierno tendrá poder a partir tanto de la delegación del poder del gobierno central como de la cesión del mismo por parte de los gobiernos departamentales. Esto último



Cuadro 2

Uso del suelo en la Región, en el Año Base y en  
el Año Meta  
( en miles de Hás)

	Año Base (1976)	Año Meta
<b>1. <u>Superficie pastoreo</u></b>	<b><u>3.340,4</u></b>	<b><u>3.184,3</u></b>
Campo natural	3.110,7	2.157,3
Campo mejorado	136,6	655,0
Pradera permanentes	50,8	317,0
Forrajeras anuales	15,3	55,0
Rastrojo	27,0	--
<b>2. <u>Superficie agrícola</u></b>	<b><u>60,9</u></b>	<b><u>217,0</u></b>
<u>Cultivos verano</u>	<b><u>58,3</u></b>	<b><u>175,0</u></b>
Soja	2,5	51,0
Girasol	4,8	22,0
Sorgo	2,1	16,0
Maíz	26,6	33,0
Arroz	14,5	28,0
Maní	2,8	13,0
Otros	5,0	12,0
<b>3. <u>Cultivos invierno</u></b>	<b><u>2,6</u></b>	<b><u>42,0</u></b>
Trigo	2,1	9,0
Lino	0,5	15,0
Cebada cervecera	--	15,0
Alpiste	--	3,0
<b>4. <u>Superficie forestada</u></b>	<b><u>151,3</u></b>	<b><u>151,3</u></b>
Montes naturales	130,3	130,3
Montes artificiales	21,0	21,0
<b>5. <u>Superficie improductiva</u></b>	<b><u>83,8</u></b>	<b><u>83,8</u></b>
<b>6. <u>TOTAL:</u></b>	<b><u>3.636,4</u></b>	<b><u>3.636,4</u></b>

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB).



Cuadro 3

Producción en el Año Base (1976)

	Área sembrada ( Hás )	Rendimiento ( kg/Há )	Producción (Ton)
<u>Agricultura</u>	<u>59.100</u>	--	--
<u>Cereales</u>	<u>43.500</u>	--	--
Trigo	2.100	900	1.890
Maíz	26.600	880	23.408
Cebada	--	--	--
Arroz	14.500	3.900	56.100
Alpiste	--	--	--
Sorgo	2.100	2.460	5.200
<u>Oleaginosos</u>	<u>10.600</u>	--	--
Girasol	4.800	540	2.592
Lino	500	550	275
Maní	2.800	825	2.310
Soja	2.500	950	2.375
<u>Otras producciones</u>	<u>5.000</u> <sup>1/</sup>	--	<u>11.000</u>
<u>Ganadería</u>			
Carnes <sup>2/</sup>	--	--	<u>158.000</u>
Vacuna	--	--	133.500
Ovina	--	--	24.500
<u>Lana</u>	--	--	<u>12.500</u>
Leche	--	--	61.297 (lts)

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB)

1/ Incluye papa, boniato, algodón, tabaco y cultivos hortícolas.

2/ Expresada en toneladas en pie.



Cuadro 4  
Producción proyectada en el Año Meta

	Area sembrada (hás)	Rendimientos (Kgs/Há)	Producción (ton)
<u>Agricultura</u>	<u>217.000</u>		
<u>Cereales</u>	<u>104.000</u>		
Trigo	9.000	1.400	12.600
Maíz	33.000	1.500	49.500
Cebada	15.000	1.200	18.000
Arroz	28.000	4.100	114.800
Alpiste	3.00	900	2.700
Sorgo	16.000	2.750	44.000
<u>Oleaginosos</u>	<u>101.000</u>		
Girasol	22.000	1.145	25.190
Lino	15.000	650	9.750
Maní	13.000	1.500	23.400
Soja	51.000	1.500	76.500
<u>Otras producciones</u>	<u>12.000</u> <sup>1/</sup>	--	<u>87.000</u>
<u>Ganadería</u> <sup>2/</sup>	--	--	<u>276.968</u>
Vacuna	--	--	255.944
Ovina	--	--	21.024
<u>Lana</u>	--	--	<u>10.743</u>
<u>Leche</u>	--	--	<u>101.122</u> (lts)

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB).

1/ Incluye papa, boniato, algodón, tabaco y cultivos hortícolas.

2/ Expresada en toneladas en pie.



en la práctica resultará bastante difícil: se requerirá de todo el peso del gobierno central para poner en marcha dicho sistema de administración regional.

b. Selección de los rubros agrícolas. No existen en verdad muchos elementos que permitan determinar con cierta precisión cuál debería ser la distribución del área sembrada en el año meta, entre los diferentes cultivos.

En forma tentativa se realizó una selección de cultivos y distribución de áreas, teniendo en cuenta la aptitud de la Región de acuerdo a la escasa información disponible, las restricciones planteadas en cuanto a qué rubros elegir dentro de las medidas propuestas y los objetivos nacionales, y finalmente, de acuerdo a la evolución más factible de los mercados internacionales en el mediano plazo.

En énfasis fue puesto en los cultivos de verano, y dentro de ellos, en aquellos donde se podrá lograr un máximo efecto en cuanto a existencia de mercados externos y búsqueda de mayor valor agregado. Dentro de los invernales, se tuvieron en cuenta algunas opiniones de técnicos de la Estanzuela sobre posibles comportamientos en la Región, así como la experiencia de agricultores de la zona, para seleccionar dentro de los que presentaban mejores perspectivas a nivel internacional.

c. Área dedicada a ganadería (Véase Cuadro 5). De acuerdo a las medidas recomendadas por la D.S.F. para conservación de suelos, la expansión de la agricultura se realiza siempre integrada a rotaciones con praderas permanentes, variando la intensidad de las rotaciones de acuerdo a la calidad de los suelos en las diferentes áreas definidas.

Adicionalmente, se previeron mejoramientos de campo natural y cultivos forrajeros anuales en esas áreas, de acuerdo a la experiencia que ha venido recogiendo la Estación Experimental del Norte.

Finalmente, fuera de las áreas donde se prevén rotaciones agrícola-ganaderas, se estima que será posible realizar otros mejoramientos, aprovechando los manchones de suelos más aptos (bajos, suelos profundos sobre basalto, etc.).



Cuadro 5

Composición de la Superficie de Pastoreo en las  
diferentes áreas definidas (en miles Hás)

	Campo natural	Campo mejorado	Praderas permanentes	Forrajeras anuales	TOTAL Sup. Pasto- reo
Area de Cultivos de Invierno y Verano	172	197	89	10	468
Area de Cultivos de Verano	342	71	66	9	488
Programa de pequeños productores	61	6	6	4	77
Area de suelos bajos <sup>1/</sup>	--	--	40	--	40
Area de uso pastoril	1.582	381	116	32	2.111
<b><u>TOTAL:</u></b>	<b><u>2.157</u></b>	<b><u>655</u></b>	<b><u>317</u></b>	<b><u>55</u></b>	<b><u>3.184</u></b>

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB)

1/ Se incluyó solamente la superficie integrando la rotación.  
El resto está computado dentro del área de uso pastoril.



## 7. Inversiones

A los efectos de estimar las inversiones marginales necesarias para el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo, se clasificaron las mismas en dos grandes grupos: 1) inversiones marginales a nivel extra predial y 2) inversiones marginales a nivel predial.

A nivel extra predial se toman en cuenta los requerimientos en infraestructura vial y en infraestructura de almacenamientos y comercialización.

Las inversiones en infraestructura vial se concentran especialmente en el área destinada al programa de cultivos de verano e invierno. Están constituidas básicamente por la construcción de nuevos caminos de penetración, el reacondicionamiento de los existentes y los gastos de mantenimiento. El monto total se ha estimado en 12 millones de dólares, necesario para la construcción de 260 kilómetros de nuevos caminos; reacondicionar 700 kilómetros de caminos y a existentes y 160 kilómetros de mantenimiento.

Las inversiones en infraestructura de almacenaje (silos) se estimaron en base a los requerimientos planteados por el volumen de producción de granos, considerando un sistema de acopio a granel. La inversión consiste en la construcción de 6 plantas de 14.200 toneladas cada una, lo cual implica un monto de 3,6 millones de dólares aproximadamente.

En el Cuadro 6 se presenta un detalle de las inversiones a nivel extra predial.

Las inversiones marginales a nivel predial se estiman en función de los requerimientos planteados para cumplir las metas de los programas de producción. Las mismas comprenden inversiones en maquinaria agrícola (tractores y sus equipos), mejoras forrajeras (praderas convencionales y siembras en cobertura), instalaciones para el suministro de agua (molinos, tajamares, bebederos), alambres e inversiones en infraestructura de riego en el área arrojable. El detalle de las mismas por subitem y por área se presenta en el Cuadro 7.

El monto total necesario a nivel predial para cumplir las metas de producción planteadas es de 152 millones de dólares, que equivale a



inversión por hectárea (tomando en cuenta solamente el área afectada en cada predio) de 154 dólares.



Cuadro 6

Monto de inversiones a nivel extra  
predial (en miles dólares)

---

<u>Infraestructura Vial</u>	<u>12.000</u>
Construcción de caminos de penetración y reacondiciona miento de caminos existentes	11.900
Mantenimiento anual	100
<u>Infraestructura de almacenamientos</u>	<u>3.600</u>
<u>TOTAL:</u>	<u>15.600</u>

---

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB).

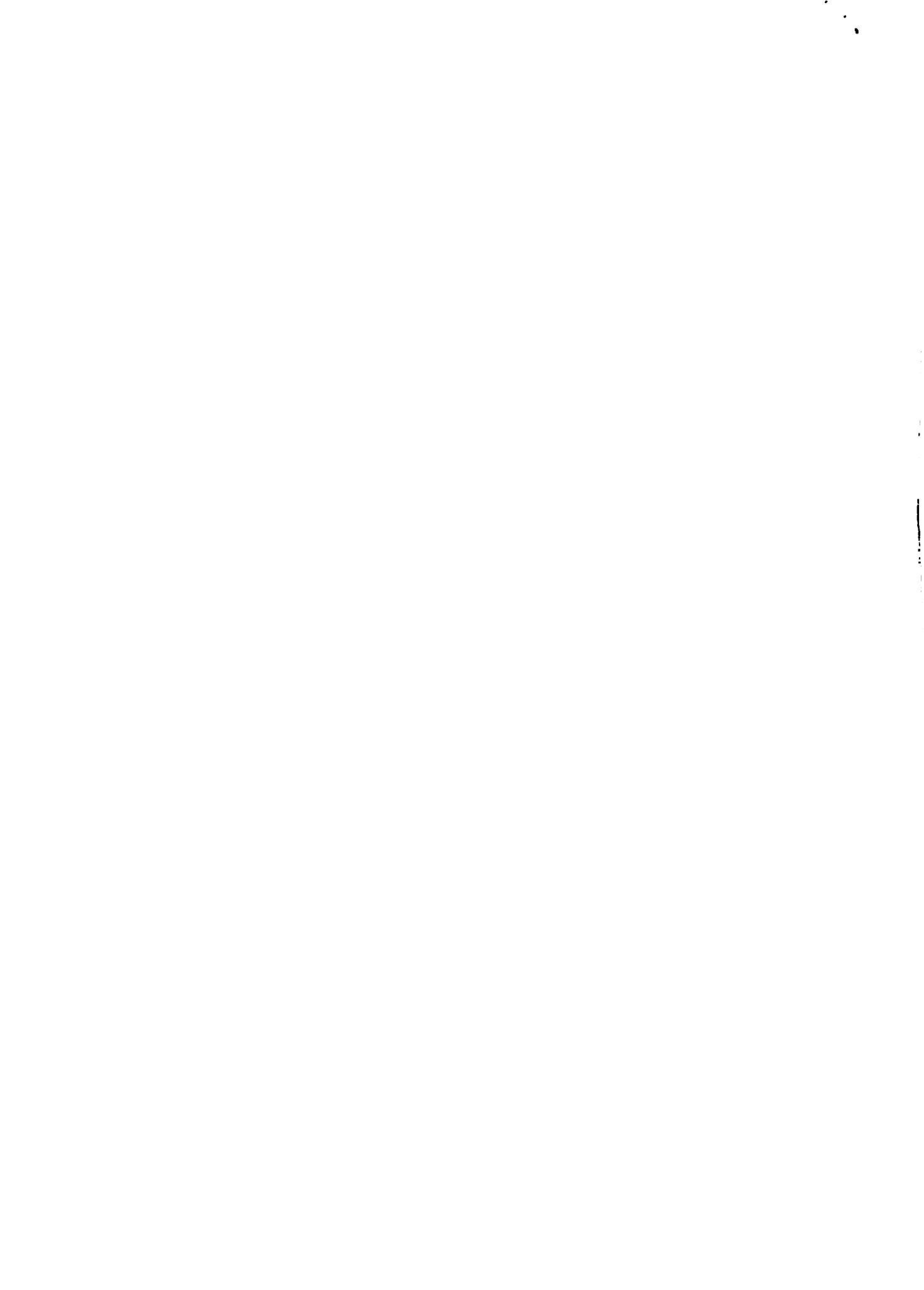


Cuadro 7

Monto de inversiones marginales a nivel predial en  
las distintas áreas (en miles de dólares)

	Area cultivos invierno y ve rano.	Area Cultivos verano	Area de suelos bajos	Area de uso pas toril.	TOTAL inver- siones
Maquinaria y equipos	21.100	15.700	7.000	15.600	59.40
Mejoras forrajeras	20.500	11.500	2.000	32.900	66.90
Mejoras fundiarias	7.100	8.200	7.700	8.300	31.30
<u>TOTAL:</u>	<u>48.700</u>	<u>35.400</u>	<u>16.700</u>	<u>56.800</u>	<u>157.60</u>
Inversiones por hectáa rea (en dólares)	236	162	239	107	15

Fuente: Convenio IICA-MAP (FSB).





1000

DOCUMENTO  
MICROFILMADO

Fecha: \_\_\_\_\_

