



Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria del Uruguay (PAGPA) (UR-L1016/2182/OC-UR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Adriana Delgado (INE/RND) y Luis Macagno (RND/CUR) co-Jefes de Equipo; Kevin McTigue (LEG/SGO); y Rosario Gaggero (INE/RND).

Equipo PCR: Luis Hernando Hintze (RND/CUR); Federico Bachino (CSC/CUR); Abel Cuba (FMP/CUR); Alonso Chaverri (LEG/SGO); y Yolanda Valle (CSD/RND).

Índice

Enlaces Electrónicos.....	iii
Enlaces Electrónicos Opcionales.....	iii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO.....	v
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.....	2
2.1. Relevancia.....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	6
b. Alineación estratégica.....	4
c. Relevancia del diseño	4
2.2. Efectividad.....	5
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto	5
b. Resultados logrados	6
c. Resultados Imprevistos	14
2.3 Eficiencia.....	16
2.4 Sostenibilidad.....	23
a. Aspectos generales de sostenibilidad	21
a. Salvaguardas ambientales y sociales	23
III. Criterios no centrales	23
3.1. Desempeño del Banco	23
3.2. Desempeño del Prestatario	23
IV. Hallazgos y Recomendaciones	25

Enlaces electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión Final del Reporte de Progreso de Monitoreo \(PMR\)](#)
4. [PCR Checklist](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. [Evaluación Económica Final del Programa](#)
2. [Informe de Evaluación Final del Programa](#)
3. [Comentarios por escrito del Gobierno](#)
4. [Informe del Taller de Cierre y Lista de Participantes](#)
5. [Costos agregados de la operación](#)
6. [Observaciones del ejecutor](#)

www.mgap.gub.uy

www.uruguayxxi.gub.uy

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Centro de Atención Ciudadana
CAM	Centro de Atención Ministerial
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
DAD	División Análisis y Diagnóstico
DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DGS	Dirección General de Secretaría
DILAVE	División Laboratorios Veterinarios
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DVE	Desempeño, Visión y Estrategia
EEUU	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social del Proyecto
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MR	Marco de Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Política y Programación Agropecuaria
PAGPA	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria del Uruguay
PBI	Producto Bruto Interno
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta de Desarrollo de Operaciones

PVS	Prestaciones de Servicios Veterinarios
ROU	República Oriental del Uruguay
RRHH	Recursos Humanos
SNIA	Sistema Nacional de Información Agropecuaria
UCPIA	Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unión Europea

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO (montos en US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (s): UR-L1016
 TÍTULO: PROGRAMA DE APOYO A LA GESTION PÚBLICA AGROPECUARIA
 INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO DE INVERSIÓN ESPECÍFICA
 PAÍS: URUGUAY
 PRESTATARIO: REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
 PRÉSTAMO (s): 2182/OC-UR
 SECTOR/SUBSECTOR: AG

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 09-Sep-09
 FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 09-Feb-10
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 15-Jul-10
 FECHA CO:

MONTO PRÉSTAMO (s)

MONTO ORIGINAL: US\$10.500.000
 MONTO ACTUAL: US\$10.430.112
 PARI PASU: US\$533.500
 COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$10.963.613

MESES DE EJECUCIÓN

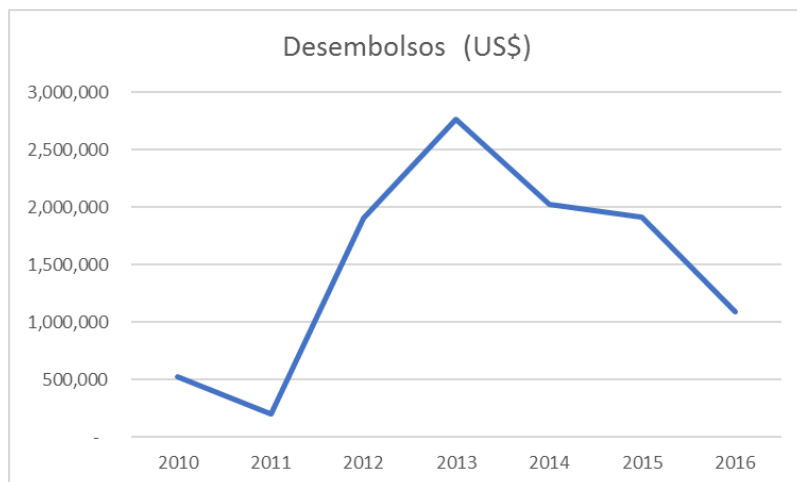
DESDE APROBACIÓN: 82 MESES
 DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 78 MESES

PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 09-Feb-15
 FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 31-Jul-16
 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 18 MESES
 EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): 28 ENE 2017

DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: 100%



REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?

FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO: NO
 FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO: NO

Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:

<u>No.</u>	<u>PMR Fecha</u>	<u>Etapas de PMR</u>		<u>Desembolsos reales (USD)</u>
1	Enero – Diciembre 2010	Posterior eleg.	a No disponible	525.000
2	Enero – Diciembre 2011	Posterior eleg.	a No disponible	202.005,35
3	Enero – Diciembre 2012	Posterior eleg.	a No disponible	1.904.748,08
4	Enero – Diciembre 2013	Posterior eleg.	a SATISFACTORIO	2.767.466,09
5	Enero – Diciembre 2014	Posterior eleg.	a SATISFACTORIO	2.028.162,18
6	Enero – Diciembre 2015	Posterior eleg.	a SATISFACTORIO	1.915.956,24
7	Enero – Diciembre 2016	Posterior eleg.	a SATISFACTORIO	1.086.774,18

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO
 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: SATISFACTORIO

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA MARÍA RODRÍGUEZ ORTIZ	
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE ROSA	
GERENTE DE PAÍS	JOSÉ LUIS LUPO	
GERENTE SECTORIAL	JUAN PABLO BONILLA	
JEFE DE DIVISIÓN	PEDRO MARTEL	HECTOR MALARÍN
REPRESENTANTE DE PAÍS	MORGAN DOYLE	MORGAN DOYLE
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	L. HERNANDO HINTZE	ADRIANA DELGADO

	JEFE DE EQUIPO DEL PCR	L. HERNANDO HINTZE	
--	---------------------------	-----------------------	--

Tiempo y costo (directo) del personal

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	US\$ (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	54,95	357.612
Supervisión	82,28	442.866
Total	137.23	800.478

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:
Fortalecer la gestión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), con énfasis en el fortalecimiento de la gestión institucional y los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, para facilitar el acceso a servicios eficientes de alta calidad para la atención de los usuarios en todo el país. Para lograr este objetivo, el Programa comprenderá dos componentes: i) fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP; y ii) apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad.

I. INTRODUCCIÓN

La República Oriental del Uruguay (ROU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) celebraron en el año 2010 el Contrato de Préstamo 2182/OC-UR, para implementar el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1016). El mismo tuvo como **objetivo** fortalecer la gestión del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), con énfasis en el fortalecimiento de la gestión institucional y los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, para facilitar el acceso a servicios eficientes de alta calidad en la atención de los usuarios de todo el país.

El sector agropecuario de Uruguay (incluyendo a los sectores agroindustrial y agroalimentario) constituye un pilar fundamental en la economía del país, por su contribución al Producto Interno Bruto (PBI), el empleo y principalmente a la generación de divisas a través de las exportaciones. Al momento del diseño, las exportaciones sectoriales (agropecuarias, agroindustriales y agroalimentarias) se situaban en US\$3.800 millones (año 2008), un 60% de las exportaciones totales del país. En ese entonces, comenzaba a observarse la aparición de nuevos rubros exportados y de nuevos mercados, generando así cierta diversificación intrasectorial y reduciendo los riesgos de variabilidad a factores externos. Las cifras de la década anterior (año 1998) mostraban que el destino de las exportaciones uruguayas se concentraba en un 55% en los países de la región (Brasil: 33% y Argentina: 19%), en tanto que en el año 2008 Uruguay había consolidado su posición en otros mercados, entre ellos la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EEUU), destinando a la región sólo un 26% de sus exportaciones. A nivel mundial, Uruguay ocupa el 5º lugar entre los países exportadores de leche en polvo (con contenido de grasas mayor a 1,5%), el 6º lugar en exportación de carne bovina congelada sin hueso, 6º lugar en exportación de soja y el 7º lugar entre los exportadores de arroz.

El diseño del programa responde al hecho que los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, con características de bienes públicos, son fundamentales para atender las exigencias de los mercados internacionales en esos aspectos y, por lo tanto, son clave para el mantenimiento de la tendencia creciente de las exportaciones sectoriales del país. También se tomó en cuenta que dichos servicios son importantes para reducir la probabilidad de ingreso de plagas y enfermedades, lo que, de realizarse, podría originar impactos negativos sobre la actividad agropecuaria, la biodiversidad y la salud pública. El MGAP, a través de sus Direcciones Generales de Servicios Ganaderos (DGSG) y de Servicios Agrícolas (DGSA), es la autoridad sanitaria nacional y de la condición higiénico-sanitaria de los alimentos de origen animal y vegetal, respectivamente. Es, por tanto, responsable del cumplimiento de las normas y directrices aplicables al comercio internacional; especialmente las establecidas por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), y el Codex Alimentario, organizaciones responsables del Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Atendiendo a los objetivos trazados y la situación existente, el Programa se estructuró en dos componentes:

Componente 1. Fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP, que comprende: (i) Plan estratégico funcional; (ii) Plan director del sistema de información, informática y telecomunicaciones; (iii) Estrategia de gestión de recursos humanos; (iv) Estrategia de comunicación, difusión y sensibilización; y (v) Fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local.

Componente 2. Apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad, que abarca: (i) Gestión técnica estratégica (Inocuidad), (ii) Barreras Sanitarias y (iii) Laboratorios.

El diseño de la operación focalizó en la necesidad de mejorar la gestión de los servicios por su potencial impacto en el estatus sanitario, clave para el acceso a los mercados de exportación del país. Adicionalmente, se identificó que la prestación de los servicios se ve afectada por la capacidad de la gestión institucional del MGAP. La reducción de los tiempos en trámites relacionados con la prestación de servicios a nivel local, así como la gestión pública en general del MGAP basada en el planeamiento, eficiencia y transparencia fueron, por lo tanto, objeto del Programa. Esto influyó en los indicadores elegidos para evaluar los resultados del Programa.

La Matriz de Resultados (MR) del Programa establece como impacto esperado el de mejorar la competitividad del sector agropecuario del país, para garantizar la seguridad alimentaria y mantener y ampliar los mercados de exportación a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria. Durante la ejecución, el Programa complementó varias iniciativas de política sectorial que priorizaron aumentar las exportaciones a mercados de altas exigencias, particularmente integrantes de la OCDE, que verifican los mayores estándares sanitarios a nivel mundial.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

2.1. Relevancia

Al momento del diseño se señalaba que el sector agropecuario de Uruguay y sus sectores relacionados (agroindustrial y agroalimentario) constituían un pilar fundamental en la economía. A su vez, este pilar enfrentaba el desafío relacionado con el cumplimiento, por parte de sus servicios, de requerimientos en materia de sanidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos cada día más exigentes. Adicionalmente, para mantener y ampliar los mercados de exportación, el desafío de mejorar la calidad de prestación de los servicios del MGAP a los usuarios, que requerían mejorar su competitividad frente a las demandas de los mercados. Estos aspectos centrales se han mantenido durante la ejecución del proyecto. Además del aumento de la importancia relativa de las exportaciones sectoriales en el total de las exportaciones del país (pasó del 60% a 72% en esos años), se verifica un cambio en la composición relativa de las mismas, ya que los productos de origen vegetal pasan a representar el 50% de las exportaciones sectoriales del país, cambiando el perfil histórico netamente exportador pecuario (carne, leche y lana) en menos de una década.

Uno de los aspectos que demuestran la relevancia del programa como apoyo a la provisión de bienes públicos esenciales para el productor, es la permanencia de las exportaciones en los mercados y el avance de las exportaciones a nuevos mercados satisfaciendo mayores demandas de calidad y exigencias de inocuidad.

- a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.

El Programa buscó mejorar y actualizar la gestión institucional y técnica de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos en el marco del proceso de fortalecimiento de la gestión pública del MGAP. Dichos servicios son estratégicos para

mantener la tendencia creciente de las exportaciones agroalimentarias, principal fuente de divisas del país, y para contribuir a preservar el patrimonio natural y la salud de la población.

En el año 2007, la calidad del servicio de la DGSG fue evaluada por la OIE utilizando su herramienta para la Evaluación de Prestaciones de Servicios Veterinarios (PVS). La herramienta PVS permite determinar el grado de eficacia de dicho servicio, identificar carencias y deficiencias, establecer prioridades y emprender iniciativas estratégicas de 40 competencias críticas agrupadas en 4 aspectos: i) estabilidad institucional y económica demostrada por el nivel de recursos profesionales, técnicos y financieros; ii) capacidad técnica para elaborar y aplicar medidas sanitarias y respaldarlas con procedimientos científicos; iii) capacidad de colaborar con partes interesadas y hacerlas participantes de sus programas, y iv) capacidad para respaldar el acceso a los mercados y contribuir a su expansión y mantenimiento. Cada competencia crítica es evaluada con un nivel de progresión de 1 al 5, siendo este último el más avanzado, y presenta recomendaciones para su mejoramiento. La referida Evaluación PVS para Uruguay concluyó que sus servicios veterinarios tenían un nivel muy avanzado en los 4 aspectos mencionados, con niveles de progresión máxima de 5 en 23 competencias críticas y un promedio de 4,6.

En el año 2006, Uruguay evaluó la calidad de los servicios de la DGSA utilizando la metodología de Desempeño, Visión y Estrategia (DVE) para Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). De manera análoga al PVS, la metodología DVE determina el desempeño del servicio y hace recomendaciones a través de una evaluación de 27 competencias críticas agrupadas en los mismos 4 aspectos del PVS. Los resultados del análisis mostraron que el desempeño de la DGSA se situaba en un nivel medio, con valores cercanos al 50%, y que existía un amplio espacio para el fortalecimiento institucional en todas las áreas de acción de los servicios de sanidad vegetal e inocuidad de alimentos de origen vegetal.

Los principales resultados de las evaluaciones mencionadas fueron tomados en consideración al momento del diseño, tratando de que las áreas de mejora identificadas en los mismos fueran atendidas con el Programa. El diagnóstico realizado permitió constatar que a pesar de los relativamente buenos niveles de eficacia de los servicios sanitarios del Uruguay señalados por las evaluaciones de la DGSG (PVS) y la DGSA (DVE), la prestación de dichos servicios a los usuarios se veía afectada por la calidad de la gestión institucional del MGAP en su conjunto, constituyendo una prioridad trabajar hacia la integración de los servicios, la simplificación de trámites, un mayor planeamiento de los recursos físicos y humanos, desconcentración de las prestaciones que en su mayoría se realizaban en Montevideo y una mayor coordinación de políticas a nivel nacional y local.

En la matriz de resultados de la operación, en lo relacionado con la situación de los servicios veterinarios y agrícolas -acciones del Componente 2, se incluyeron índices PVS y DVE de algunas de las dimensiones clave, como indicadores del Programa a nivel de resultados (ver Tabla 1). Adicionalmente, se incluyeron otros dos indicadores a nivel de resultados, relacionado con el Componente 1, de la mejora de la gestión del MGAP, que intentan capturar las mejoras, por un lado, en el servicio que presta el MGAP a los usuarios del sector, en el cual se buscaba mejoras en la eficiencia y, por el otro, en la calidad de la gestión sectorial, al cual aspiraba a ser basada en una planificación con visión estratégica que contribuya a su vez a una mayor eficiencia y transparencia: (1.1) el tiempo de respuesta

a cinco trámites prioritarios y (1.2) Sistema de Gestión MGAP basado en prioridades, estrategias y resultados¹.

La matriz de resultados cuenta con cinco productos del Componente 1, relacionados con la implementación de una herramienta de gestión en el MGAP, el logro de un plan director que guíe el desarrollo del sistema de información, informática y telecomunicaciones del ministerio, el desarrollo e implementación de una estrategia de recursos humanos, mejoras en las oficinas departamentales para que estén aptas para trabajar bajo un nuevo modelo de gestión de ventanilla única y con procesos de tecnologías de información y comunicación modernas (vinculado al plan director en dicho tema); y la estrategia de comunicación y difusión del ministerio.

En el Componente 2 se incluyen tres indicadores de producto: El primero relacionado con el desarrollo y acuerdos necesarios para llegar a un contar con un plan estratégico de inocuidad de alimentos con mecanismos de seguimiento y evaluación, el cual incluía además la capacitación al personal del ministerio. El segundo está referido al desarrollo de un sistema de gestión de barreras sanitarias diseñado e implementado, incluyendo actividades de capacitación el personal del ministerio y el financiamiento de adecuación edilicia y equipamiento clave. El tercer indicador se refiere al diseño e implementación de la primera etapa del Plan Director de Laboratorios, incluyendo mejoras en la capacitación del personal, infraestructura edilicia y equipamientos. Salvo los tres casos señalados en el Enlace Electrónico 2 (Cambios en la Matriz de Resultados), los indicadores se mantuvieron sin mayores cambios a lo largo de la ejecución del Programa.

Estrategia de País. El Programa se enmarcó en dos de las tres áreas estratégicas de la EBP 2005-09: por un lado, la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal, a través de la mejora de los servicios del MGAP; y por el otro, la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido, a través del mantenimiento y mejora de los logros en sanidad e inocuidad agropecuaria, elementos clave de dicha inserción.

El período de ejecución de la operación incluyó la vigencia de la EBP 2010-2015, con la cual también estuvo alineada al apoyar el objetivo estratégico “Desarrollo Sostenible de la Agroindustria”. Finalmente, su último año de ejecución coincidió con el inicio de la nueva estrategia 2016-2020 (GN-2836), con la cual está alineada al apoyar dos de sus ejes estratégicos: mejorar la productividad y competitividad; y fortalecimiento de la gestión del Estado.

Las condiciones relevantes del sector agropecuario y la problemática que fueron encontradas durante el diseño que justificaron su pertinencia en dicho momento, se han mantenido desde entonces, con algunos matices. Desde ese punto de vista, las acciones del programa han mantenido su relevancia.

b. Alineación estratégica

¹ El alcance del indicador de resultado 1.2, no fue claramente definido en el diseño, y fue adaptándose a los avances observados en la institución a lo largo del período de ejecución. En breve, está relacionado con avances en: la implementación de un software de gestión del ministerio; la gestión de la información y los sistemas, y mejoras en la gestión de los recursos humanos.

El programa fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se considera alineada con los desafíos de desarrollo de: (i) productividad e innovación, al apoyar servicios de calidad del gobierno que son importantes para el sector productivo agroindustrial; y (ii) integración económica, al potenciar la inocuidad de los alimentos que faciliten la integración de productores a cadenas de valor de calidad y valor agregado.

Adicionalmente, también es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-5), que enfatiza la necesidad de fortalecer la provisión de bienes públicos sectoriales como los de sanidad e inocuidad apoyados por el programa; así como el Marco Sectorial de Seguridad Alimentaria (GN-2825-3) respecto a la dimensión de acceso a alimentos seguros y nutritivos; y también con el Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6), que aborda la problemática de los costos de logística, incluyendo los de facilitación, que están entre los principales obstáculos en el comercio internacional.

c. Relevancia del diseño

El diseño se basa en una lógica vertical cuyo eje central entiende que, para lograr mayor competitividad, garantizar la seguridad alimentaria y mantener y ampliar los mercados de exportación, es necesario fortalecer en sus capacidades técnicas y en una efectiva gestión y provisión de servicios al MGAP como principal organismo proveedor de los bienes públicos al sector². Esta lógica vertical se mantuvo durante la vida del proyecto.

Consecuentemente, la estructura del Programa, diseñado sobre la base de recursos de posibilidades de financiamiento disponible en dicha oportunidad, se estructura en dos componentes: (I) Fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP y (II) Apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad. Para ello, el primer componente previó el financiamiento de actividades e insumos para alcanzar productos que fortalecieran la gestión, herramientas, planes y sistemas de información, nuevos instrumentos informáticos y telecomunicaciones, estrategia de capacitación de RRHH, oficinas de atención y provisión de servicios actualizadas, nuevos procesos utilizando tecnologías de la información y comunicación (TICS) y herramientas de difusión y comunicación adecuadas. Desafíos en dichos aspectos, afectan la prestación de los servicios sanitarios y de otra índole que son brindados por el Estado a los usuarios. Paralelamente, con el segundo componente, en términos de las capacidades técnico-científicas de los servicios de sanidad e inocuidad, se planteó generar productos y nuevas capacidades a nivel de laboratorios, barreras sanitarias, y la planificación de la gestión de inocuidad alimentaria.

Esta cadena de resultados esperados, propuesta desde el logro de los productos, con efectos concretos a nivel de la gestión del MGAP hacia los productores y el sector en general, concluyó en la selección de indicadores a nivel de servicios, nuevas capacidades técnicas y de gestión, así como efectos e impactos a nivel de exportaciones, mantenimiento de mercados existentes y la creación de nuevos mercados más exigentes en materia de sanidad, con garantías de inocuidad de los productos exportados. Estos últimos resultados, relacionados con los mercados externos, no fueron explícitamente presentados en el POD,

² Por ejemplo, el Informe de Terminación de Proyecto del Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos (1131/OC-UR), que culminó en 2007, identificó el desarrollo institucional como un elemento clave para la sostenibilidad de sus resultados.

pero fueron tomados en cuenta por el ejecutor como aspiraciones a las cuales el programa esperaba contribuir y posteriormente incorporados en el PMR.³

Por ejemplo, según el [anuario 2014 de OPYPA](#), la carne y derivados tienen acceso garantizado a 130 mercados, los productos lácteos a 100 mercados y los productos de la pesca y la acuicultura a 70 mercados; mientras que se exporta vino a 49 países. Asimismo, se destaca en términos generales que entre los años 2010 y 2014 se abrieron 20 nuevos destinos para las exportaciones de productos agroindustriales, haciéndose específicamente mención a la obtención de la habilitación para el acceso de fruta fresca de cítricos y carne ovina sin hueso a Estados Unidos, carne vacuna sin hueso a Corea del Sur, carne ovina a México, carne bovina, ovina, suina (porcina) y equina a Vietnam, cebada y ganado lechero a China, manzanas a Venezuela. El acceso a los mercados agroalimentarios es el resultado de una serie de procesos comerciales e institucionales a lo largo del tiempo. El mantenimiento de los mercados, especialmente los más exigentes como los de países miembros del OCDE, requieren de una actualización y vigilancia constante para que los servicios sanitarios puedan responder adecuadamente a los requerimientos e inspecciones. La evaluación final del programa da como un ejemplo que en los casos del acceso de cítricos y carne ovina con hueso a EEUU y carne vacuna sin hueso a Corea del Sur, las habilitaciones pueden atribuirse a mejoras en laboratorios y barreras sanitarias, mejores capacidades humanas.

Sin embargo, algunas observaciones acerca de los detalles del diseño y la lógica vertical fueron encontrados durante la evaluación final del programa: grado en el que algunas metas estaban al alcance de las responsabilidades directas o presupuestos del programa; posibilidad de definir mejor algunos indicadores desde el inicio; algunas de las actividades del Programa estaban relacionadas con la gestión permanente de la institución; y asignación de responsabilidades de coordinación a un funcionario de alta jerarquía (con muchas otras responsabilidades al interior del MGAP). Esto refleja, en cierta medida, dificultades en definir indicadores en proyectos de fortalecimiento de capacidades.

En resumen, el Programa estuvo muy bien alineado a las necesidades del país y a las prioridades institucionales del Banco, cosa que se reflejó en el diseño de la operación, la cual mantuvo sus elementos centrales durante toda su vida. Algunos elementos de cómo la lógica vertical se reflejó en los indicadores pudo haber recibido mayor atención en el diseño. Para el criterio de relevancia, se considera razonable una calificación de “excelente”.

2.2. Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto

El **objetivo del programa** propuesto fue fortalecer la gestión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), con énfasis en el fortalecimiento de la gestión institucional y los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, para facilitar el acceso a servicios eficientes de alta calidad para la atención de los usuarios en todo el país. Para lograr este objetivo, el Programa fue estructurado en dos componentes: i) fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP; y ii) apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad. En la Matriz de Resultados (MR) del POD, no se estableció expresamente un impacto o un indicador de impacto. No obstante, desde el Informe de

³ La inclusión de esta dimensión a nivel de los indicadores hubiera sido positiva pues habría permitido monitorear efectos importantes del programa, aunque se entiende su ausencia por la existencia de otros factores, además del Programa, que pueden influir en dicho resultado.

Seguimiento de Progreso de 2013, se establece como impacto esperado el de “Mejorar la competitividad del sector agropecuario del país, para garantizar la seguridad alimentaria y mantener y ampliar los mercados de exportación”.

b. Resultados logrados

Se destacan los resultados de manera sintética, reconociendo cambios que ocurrieron sobre la marcha en algunos indicadores de producto. Los mismos, incluidos en Anexo 3, no alteraron el alcance del objetivo y propósito del Programa desde su diseño original. Los cambios ocurridos se justifican en orden a no superponer acciones del Programa con estrategias desarrolladas en paralelo por el gobierno central, en un caso, y con reasignaciones de metas y/o alcances de algunos productos que permitieron un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, en línea con las políticas priorizadas por el MGAP, que evolucionaron a lo largo de la ejecución. En ningún caso fueron modificaciones que implicaron la anulación de productos, sino cambios en la estrategia para el alcance del objetivo del componente o un replanteo de la meta sin condicionar el alcance u objetivo final del mismo.

Tabla 1. Matriz de Resultados

Indicadores	En aprobación			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Impactos							
Productividad agropecuaria incrementada	NA	NA	NA	% aumento	0	20	No se incluyeron Impactos en la Matriz de Resultados. Al momento de incluir el indicador, el P(A) fue 5%.
Volumen de exportaciones	NA	NA	NA	% aumento	0	65	No se incluyeron Impactos en la Matriz de Resultados. Al momento de incluir el indicador, el P(A) fue 10%.
Valor de las exportaciones	NA	NA	NA	% aumento	0	50	No se incluyeron Impactos en la Matriz de Resultados. Al momento de incluir el indicador, el P(A) fue 5%.
Resultados							
1.1 Tiempo respuesta a 5 tramites prioritarios	Días	NA	NA	Días	5	1.4	La línea de base no estaba lista al momento de la aprobación.
1.2 Sistema de Gestión MGAP basado en prioridades, estrategias y resultados	Sistema	0	1	Sistema	0	1	

2.1 Competencias de los profesionales DGSG	Índice	3	4	Índice	4	3	Metodología OIE
2.2 Recursos físicos de la DGSG	Índice	4	5	Índice	4	4	Metodología OIE. Si bien se mantuvo el buen nivel indicado por el índice (4) y se reconocen las mejoras edilicias, no se alcanzó el nivel meta 5 para índice, por falta de actualización de la flota vehicular, que no estaba dentro de los gastos elegibles del programa.
2.3 Calidad de laboratorios DGSG	Índice	4	5	Índice	4	3	Metodología OIE. La caída se debió a un cambio en la herramienta y no a una caída en la calidad. El informe PSV reconoce que el país podría llegar a un 4 o hasta 5 en el futuro cercano.
2.4 Comunicación de la DGSG	Índice	4	5	Índice	4	4	Metodología OIE
2.5 Medidas sanitarias y procedimientos aplicados científicamente en DGSA	%	<50%	60%	%	<50%	60%	Metodología DVE IICA
2.6 Actualización de recursos humanos DGSA	%	25%	50%	%	25%	50%	Metodología DVE IICA
2.7 Difusión oportuna sobre programas Sanitarios DGSA	%	<50%	60%	%	<50%	50%	Metodología DVE IICA
2.8 Servicios y procesos certificados de DGSA	%	<50%	75%	%	<50%	75%	Metodología DVE IICA

La Tabla 2 presenta la Matriz de Resultados con los correspondientes indicadores a nivel de impacto, efectos/resultados, y productos por Componente, señalando la comparación entre la situación al inicio del proyecto (o último dato de base existente), la planificación inicial (P), la planificación actualizada durante la ejecución -P(A)- y la situación alcanzada (A). Como consecuencia de los avances que allí se detallan es posible valorar lo sucedido a nivel de los Indicadores Claves del diseño.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Indicador de: Impacto, Efecto/Resultado Producto	Unidad	Valor línea de Base	Año línea de base	Medio de Verificación	P	P(A)	A	Fecha	% alcanzado
1.1 Productividad agropecuaria incrementada	% aumento	0	2010	DIEA	NA. Incluido durante ejecución sin P	5%	10%	2015	100
1.2 Volumen de exportaciones	% aumento	0	2010	Banco Central	NA. Ídem	10%	65%	2015	100
1.3 Valor de las exportaciones	% aumento	0	2010	Banco Central	NA. Ídem	5%	50%	2015	100
Resultados									
1.1 Tiempo respuesta a 5 tramites prioritarios	Días	5	2010	MSGO	NA. Incluido durante ejecución sin P	NA	1.4	2016	100
1.2 Sistema de Gestión MGAP basado en prioridades, estrategias y resultados	Sistema	0	2010	MGAP	1	1	1	2015	100
2.1 Competencia de los para-profesionales de la DGSG	Índice	3	2008	Auditoría independiente	4	4	4	2014	100
2.2 Recursos físicos de la DGSG	Índice	4	2008	Auditoría independiente	5	5	4	2014	80
2.3 Calidad de Laboratorios de la DGSG	Índice	4	2008	Auditoría Independiente	4	5	3	2014	60 ⁴
2.4 Comunicación de la DGSG	Índice	4	2008	Auditoría independiente	5	5	4	2014	80
2.5 Medidas sanitarias y procedimientos aplicados científicamente en DGSA	%	50	2006	Auditoría independiente	60	60	60	2016	100
2.6 Actualización de RRHH DGSA	%	25	2006	Auditoría independiente	50	50	50	2016	100
2.7 Difusión oportuna programas sanitarios DGSA	%	50	2006	Auditoría independiente	60	60	50	2016	83
2.8 Servicios y Procesos certificados de DGSA	%	50	2006	Auditoría independiente	75	75	75	2016	100
Productos									
1.1 Herramienta de Gestión del Plan Estratégico del MGAP implementado	Herramienta de gestión	0	2010	Visita Inspección	1	1	0.5	2016	50
1.2 Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones	Plan	0	2010	Visita Inspección	1	1	0.5	2015	50
1.3 Estrategia de RRHH implementada	Estrategia	0	2010	Visita Inspección	1	1	0.5	2015	50

⁴ El método de cálculo de este indicador (metodología de la OIE) cambió entre la medición de línea de base y la medición al final del proyecto. Por esa razón, se redujo el índice relacionado con la calidad de laboratorios a pesar de las mejoras observadas en los laboratorios.

1.4 Oficinas departamentales adecuadas al nuevo modelo de gestión con ventanilla única y procesos TICs	Cantidad oficinas	0		Visita Inspección	19	10	10	2016	52
1.5 Estrategia comunicación y difusión MGAP	Estrategia	0	2010	Visita Inspección	1	1	1	2016	100
2.1 Plan Estratégico Inocuidad de alimentos con mecanismo de seguimiento y evaluación	Plan	0	2010	Visita Inspección	1	1	0.95	2016	95
2.2 Sistema gestión de barreras sanitarias diseñado en implementado	Sistema	0	2010	Visita Inspección	1	1	0.7	2016	70
2.3 Plan Director Laboratorios diseñado e implementado en su primera etapa	Plan	0	2010	Visita Inspección	1	0	1	2016	100

Previo al análisis con mayor detalle de lo logrado por el Programa, es importante realizar algunas consideraciones: (i) el contexto institucional en el que fue implementado el Programa, (ii) la dinámica de los mercados internacionales de productos agropecuarios y alimentos que se registró durante el periodo de su ejecución. Ambos aspectos incidieron en las características de la implementación de los componentes del Programa, la adecuación del alcance de algunos productos, y en los tiempos de ejecución.

En relación al contexto institucional, hay que considerar que el préstamo fue aprobado por el Directorio del BID el 9 de septiembre de 2009, y el contrato de préstamo fue firmado el 9 de febrero de 2010, un mes antes de que asumieran las nuevas autoridades de gobierno. El recambio de autoridades y la definición del presupuesto quinquenal, junto al proceso de reforma del Estado impulsado por la nueva administración, que no participó en la propuesta de diseño, resultó en un período de muy baja ejecución durante los dos primeros años del programa, aunque no afectó los principales resultados esperados ni implicó cambios significativos.

En relación a la dinámica de los mercados internacionales de productos agropecuarios y alimentos, hay que señalar que desde el año 2010 hasta el año 2014 el sector en su conjunto mostró un crecimiento sostenido de la producción y las exportaciones, con un cambio en la composición relativa de estas últimas. Se destaca en tal sentido la creciente relevancia de los productos agrícolas (particularmente la soja) que suman exportaciones por US\$1.600 millones, la pasta de celulosa y productos de madera y derivados que suman US\$1.500 millones, y los cítricos y otras frutas con US\$90 millones. Esto hace que los productos de origen vegetal representan prácticamente el 50 % de las exportaciones agroindustriales del país, lo cual ha cambiado el perfil netamente exportador pecuario (carne, leche y lana) en menos de una década. Asimismo, se observa que entre los años 2010 y 2014 no se perdieron mercados y se abrieron 20 nuevos destinos para las exportaciones de productos agroindustriales, destacándose particularmente la obtención de la habilitación para el acceso de fruta fresca de cítricos y carne ovina sin hueso a Estados Unidos, carne vacuna sin hueso a Corea del Sur, carne ovina a México, carne bovina, ovina, suina y equina a Vietnam, cebada y ganado lechero a China, manzanas a Venezuela. En suma, desde 2008 a la fecha, al analizar los cambios en el sector se observa: (i) un aumento de las cantidades y valores de las exportaciones de origen agropecuario, (ii) un aumento en la importancia relativa de las mismas en el total de las exportaciones nacionales, (iii) un cambio en la estructura de las exportaciones del sector, equilibrando la importancia de los rubros de origen vegetal y animal, (iv) una diversificación de mercados a los que se dirigen las exportaciones del sector.⁵ Aunque resulta difícil cuantificar la magnitud de la contribución que el programa y sus actividades han tenido sobre estas tendencias, la política agropecuaria del país está basada en la necesidad de mantener y fortalecer los aspectos sanitarios y de inocuidad como un requisito para mantener las capacidades que permiten esa inserción comercial y como una señal hacia los mercados de que el país es un proveedor confiable y seguro de alimentos de calidad⁶.

Siguiendo el Marco de Resultados, presentado en la Tabla 2 con los indicadores principales cabe realizar las siguientes aclaraciones generales:

⁵ https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2015/noticias/NO_S408/opypa.pdf

⁶ Un ejemplo para el país de la importancia de los aspectos sanitarios fue la aparición, en 2001, de un brote de fiebre aftosa tuvo un costo estimado sobre el sector cárnico y la economía del país de US\$700 millones (Knight-Jones y Rushton, 2013; Otte et al., 2004).

- i) En relación a la calidad de los servicios sanitarios, esenciales para ganar competitividad en los mercados de exportación, el último informe de evaluación PVS disponible correspondiente a 2014, del cual se obtienen los indicadores 2.3 a 2.5, da cuenta de que se ha mantenido el progreso en la situación de los servicios veterinarios pertenecientes a la DGSG. Según el reporte de la evaluación PVS-OIE⁷ “El hallazgo más importante (...) fue que Uruguay, partiendo de un nivel ya alto de sus SV, ha dado respuesta a los resultados y recomendaciones de la evaluación PVS 2007 para mejorar sus servicios aún más. A la vez ha demostrado una gran estabilidad de sus estructuras y la sostenibilidad de sus políticas.” Se destaca también la buena comunicación de la DGSG con las partes interesadas (relacionado con indicador 2.4), y las inversiones en laboratorios (relacionado con indicador 2.3). El reporte reconoce que la herramienta PVS del 2007 (usada para la línea de base) tenía menos competencias que la herramienta del 2013 (utilizada en 2014), y que algunas de las competencias críticas de la herramienta son más exigentes en la nueva versión.
- ii) También se verifican mejoras sustantivas en la situación de los servicios agrícolas (DGSA) respecto a su punto de partida, según lo observado en los indicadores 2.5 a 2.8, y considerando que se han recibido dos auditorías (en 2011 para evaluar control de pesticidas en manzana y citrus para la exportación a la UE, y en 2016 para evaluar el sistema de control de la sanidad en citrus para la exportación a la UE), que han permitido mantener el mercado de la UE abierto a las exportaciones de frutas de Uruguay y han recomendado a las autoridades acreditar los laboratorios de acuerdo a la norma ISO 17.025. El fortalecimiento de los servicios sanitarios (a través de los apoyos a laboratorios de sanidad agropecuaria) y los esfuerzos para el mantenimiento de las condiciones sanitarias (a través de los apoyos a las barreras sanitarias) habrían sido relevantes en alcanzar esos logros. Adicionalmente, la apertura del mercado de EEUU a las exportaciones de cítricos en 2013 habla de la credibilidad de los servicios en otro de los mercados más exigentes del mundo en materia fitosanitaria;
- iii) En cuanto a la planificación y gestión estratégica del MGAP, se avanzó en el Tablero de Control generado para la DGS del MGAP, que fue el resultado de una redefinición de meta y acuerdo de partes (MGAP-BID) en 2012, se avanzó en la concreción del software de base y se encuentra en proceso de instalación para los principales flujos de gestión administrativa, que tomarán aún un tiempo de integración y capacitación para su uso, por lo que el avance en este caso puede considerarse parcial.
- iv) En cuanto a la reducción de los tiempos en trámites y consultas en las oficinas locales, la consolidación de centros de atención a nivel departamental que atienden diversos trámites que antes exigían el traslado a dependencias centrales del ministerio (Montevideo), y la informatización de algunos de ellos representan una mejoría en los tiempos de respuesta de la institución a las necesidades de la demanda. En 9 de los 19 departamentos del país se han realizado inversiones para la readecuación edilicia y el equipamiento de oficinas del MGAP, centralizando su atención al público a nivel local (Centros de Atención Ministerial – CAM) y se han capacitados los RRHH, simplificando 20 trámites que los usuarios del MGAP deben cumplir ante la institución, poniendo los mismos a disposición a través de internet. En el futuro, mayor énfasis podría darse a cuantificar adecuadamente los impactos que estas mejoras representan y que se espera sean significativas.

⁷ Huter, Sabina et al. 2014. Informe de Evaluación PVS de Seguimiento de los Servicios Veterinarios de Uruguay. OIE.

Relacionado a los productos del Componente I se considera destacar:

- i) Se ha logrado modernizar el equipamiento informático del MGAP en diversas dependencias, y se ha regularizado el uso de software (pago de licencias) de la institución. Esto representa avances significativos en las capacidades de gestión de tecnologías de la información del ministerio. Asimismo, se dispone de un Plan Director de Información, Informática y Telecomunicaciones, el cual continúa su ejecución y de un Plan de Mejora de la Seguridad de la Información que cuenta con 39 proyectos implementados hasta 2017.
- ii) Como resultado de un estudio contratado, se definieron prioridades de capacitación para el personal del MGAP por Unidad Ejecutora. Se efectuaron entre 2014 y 2016 unas 1.000 capacitaciones, en las áreas de competencia señaladas por el Plan de Capacitación formulado. También se realizaron 200 pruebas psicotécnicas para el ingreso de personal al MGAP a modo de prueba, para evaluar la viabilidad de su implementación regular. La gestión de los RRHH ha progresado en relación al estado de situación al momento del diseño, y lo ha hecho en la dirección propuesta por el proyecto, habiéndose capacitados 400 funcionarios en temáticas relacionadas con el Modelo de Gestión de los Servicios del MGAP.
- iii) La estrategia de comunicaciones del MGAP logró concretar un rediseño del portal web, que facilitará el acceso a los servicios de la institución por parte de los usuarios del mismo, no pudiéndose avanzar con otras actividades por la baja asignación presupuestal asignada por el Programa a esta área.
- iv) Se realizaron las adecuaciones edilicias, de mobiliario, equipamiento y capacitaciones de RRHH dejando operativos 9 CAM de los 19 proyectados, siendo la implementación de los CAM una estrategia priorizada en la agenda del MGAP para la provisión de servicios a productores y usuarios. La decisión de establecer un CAM de carácter especial en Tacuarembó que ubica a las oficinas del MGAP en un campus interinstitucional que conjuga servicios de investigación, extensión, formación, y administrativos, vinculados al sector agropecuario en el marco de una política de coordinación de esfuerzos interinstitucionales, se decidió en 2014, como se destaca en el Anexo 3.

Relacionado a los productos del Componente II se considera destacar:

- i) El Plan Estratégico para los Servicios de Sanidad e Inocuidad concluyó la elaboración del Plan de Inocuidad en 2015 y dio lugar a la creación de una nueva Unidad Ejecutora en el MGAP (UE9) denominada Dirección General de Bioseguridad, que contará con 3 Gerencias (Inocuidad, Bioseguridad y Barreras Sanitarias), que consagra la institucionalización de los avances en este tema. Este fue un resultado no esperado del Programa, aunque es elemento de la mejora en la gestión de los servicios sanitarios y de inocuidad observados.
- ii) Referido al sistema de control de la calidad en laboratorios de la DGSA y la DGSG, se han realizado inversiones en adecuación edilicia, adquisición de equipamientos, desarrollo de software y capacitaciones de personal, que mejoraron la Gestión Ambiental y de Bioseguridad de los Servicios de Sanidad. Se implementa un Sistema de Gestión (LIMS) que permitirá la rastreabilidad completa del proceso de cada muestra ingresada hasta la obtención de sus resultados. Este fue otro resultado no esperado del programa, identificado durante la ejecución del programa, dentro de las actividades de fortalecimiento de los laboratorios. El nivel de progreso puede considerarse satisfactorio en los dos principales laboratorios del MGAP que trabajan con la calidad e inocuidad de los productos agroindustriales;

- iii) Vinculados a las barreras sanitarias, se cuenta con un Plan de Readecuación, manuales de gestión y normativa actualizada, al tiempo que se adecuaron infraestructura y equipamiento en 8 pasos de frontera y avances en otros 22 pasos de frontera, incluyendo capacitación a 120 funcionarios y vestimenta específica. Se diseñó folletería y cartelera que está siendo utilizada y se avanzó en la complementación del trabajo entre los RRHH de las dos Direcciones del MGAP que comparten la responsabilidad de control sanitario en frontera (DGSG y DGSA). La creación de la nueva Dirección General de Bioseguridad que cuenta con una Gerencia de Barreras Sanitarias, constituye un avance institucional en la dirección de consolidar una actuación unitaria de los servicios.
- iv) Se diseñó el Plan Director de Laboratorios y la normativa para la Acreditación de los Laboratorios de la DGSA de acuerdo a la Norma ISO 17.025, que identificaron necesidades de adecuación edilicia, equipamiento, incorporación de RRHH y formación de personal. Las mejoras de equipamiento, la incorporación de RRHH, la capacitación del personal, y la colaboración entre laboratorios, conforman un nuevo escenario muy favorable en comparación a la situación previa a la ejecución del programa. Los Laboratorios de la DGSA, que en 2008 contaban con la capacidad de efectuar 3.500 ensayos/año, cuentan con la capacidad de efectuar 6.600 ensayos/año, de acuerdo al siguiente detalle: Alimento Animal 2.500, Formulaciones 1.300, Biológico 1.200, Residuos 1.000, Cereales y Oleaginosos 600, representando la superación de la meta planificada por el Programa.
- v) el El laboratorio de la DGSA fue acreditado de acuerdo a la Norma ISO 17.025, por el Organismo Uruguayo de Acreditación en 2016. Los tiempos requeridos para la implementación de los cambios en la modalidad de gestión de los laboratorios fueron mayores a los previstos, vinculados en parte con el hecho de que se amplió la demanda de servicios por el cambio en el perfil productivo y agroexportador del país registrado durante la ejecución.
- vi) El Plan de Infraestructura Edilicia de Laboratorios para cumplir con las Normas de Bioseguridad y Gestión Ambiental permitió la readecuación edilicia de los laboratorios de la DGSA para poder solicitar la acreditación de procedimientos de acuerdo a la Norma ISO 17.025, destacándose la construcción del depósito unificado y seguro de reactivos, solventes y gases, auditado por Facultad de Química con Informe positivo en 2013; una oficina independiente para la gestión del almacén; y un depósito contiguo para cilindros de gases con techo liviano. En el caso de la DGSG vale destacar la nueva infraestructura montada para albergar el horno pirolítico en el que se manejarán los residuos de todos los laboratorios del MGAP de la zona sur, brindando las máximas garantías.
- vii) El Plan de Capacitación en Gestión del Sistema de Laboratorio integral, depende de la implementación total del nuevo Sistema de Gestión LIMS que está en marcha y la ejecución del mismo se ha limitado a los RRHH directamente involucrados en los laboratorios de la DGSA, la DGSG y DINARA.

En conclusión, analizando la Matriz de resultados, los primeros impactos del Programa, sus productos y el alcance efectivo de objetivos y metas, se consideran los resultados alcanzados como satisfactorios, especialmente en lo relacionado con la gestión de los servicios sanitarios, aunque con algunas brechas frente a lo programado.

Análisis de la Atribución de los Resultados

El diseño de la operación no previó la realización de una evaluación de impacto⁸. Si bien no se puede mensurar exactamente la significación relativa de cada producto del Programa en el logro de los resultados, es posible constatar que la mayoría de los resultados esperados al momento de su formulación fueron alcanzados satisfactoriamente y pueden atribuirse mayoritariamente al Programa.

Considerando los indicadores de impacto de la Tabla 2 relacionados al aumento de las exportaciones en volumen y valor, puede argumentarse que resultaría, en parte, de haber conseguido la apertura de nuevos mercados de exportación de productos agropecuarios y el mantenimiento de los existentes a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria. Cabe señalar que de acuerdo a la información publicada por el MGAP, mencionada en la introducción de este informe, se mantienen abiertos más de 400 mercados diferentes para los principales productos de exportación agroalimentaria del país, siendo innegable que en muchos de esos mercados como es el caso de las frutas frescas cítricas a EEUU, la carne ovina con hueso a Estados Unidos o la carne vacuna sin hueso a Corea del Sur, las habilitaciones obtenidas pueden atribuirse a: (i) las mejoras en equipamiento de laboratorio y barrera sanitarias (posibilidades de análisis con mayor precisión, garantía de la credibilidad de los resultados de los ensayos, manejo más seguro de insumos y residuos en los laboratorios, mayor control de fronteras), (ii) las mejores capacidades humanas (incorporación de RRHH formados y capacitación de la plantilla), y (iii) el mayor control de gestión (documentación e informatización de las actividades cumplidas por los servicios), que se han registrado en los Laboratorios del MGAP y en las Barreras Sanitarias⁹. Del mismo modo, de las entrevistas a actores de la agroindustria realizadas en el marco de la evaluación económica, se encontró que existe la percepción entre ellos de que las acciones del Programa habrían facilitado la apertura de este mercado. En el caso de la evaluación final del programa, coincide también en que "...el proyecto ha tenido impacto en mantener y ampliar los mercados de exportación habilitados por motivos de sanidad y de inocuidad".

Respecto a las actividades del Programa y el logro de los resultados del primer componente, es claro para la evaluación final que la consolidación de centros de atención a nivel departamental (que pueden atender diversos trámites que anteriormente exigían el traslado a dependencias centrales del ministerio), y la informatización de algunos de esos trámites, representan una mejoría en los tiempos de respuesta de la institución ante la demanda del público. Ello, ha estado aunado a la capacitación a los funcionarios del MGAP en el nuevo modelo de gestión y en la atención a los usuarios (entre otras actividades de capacitación según el plan cuyo diseño también fue producto del Programa); a la mejora en los sistemas de información y comunicación (para lo cual se cuenta ahora con un plan de mejora de mediano plazo); avances en los sistemas de gestión; al rediseño de la página web del ministerio como herramienta de comunicación con el público y a las mejoras edilicias financiadas por el programa. Todo ello habría permitido un fortalecimiento del Ministerio que posibilita un mayor acceso a servicios del MGAP por parte de los productores y otros actores del sector agropecuario uruguayo, una mayor cobertura territorial y mejores niveles de acceso en esos territorios. Respecto a la gestión interna, dichos logros contribuyen a una mejor capacidad de planificar sus recursos y realizar sus gestiones internas de manera más eficiente. Hacia los actores externos, contar con un ministerio con mejores capacidades, fortalece la posibilidad de atender mejor las

⁸ Los precedentes de evaluaciones de impacto en proyectos de fortalecimiento institucional han sido bastante limitados.

⁹ Mermot, C. "Evaluación Final del programa Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria". Setiembre de 2016.

inspecciones y auditorías internacionales que son elementos importantes en el acceso a los mercados.

En relación al análisis costo beneficio ex – post (ver sección de Eficiencia), si bien no fue posible medir la totalidad de los efectos e impactos del Programa, ni atribuir la totalidad de los beneficios a la inversión realizada, se presume, en general, que análisis de programas de esta naturaleza, donde existe un componente importante de fortalecimiento institucional y productos intangibles difíciles de medir, toda evaluación de los beneficios realizada resulta generalmente subestimada. La atribución de los resultados referidos a la posibilidad de permanecer en los mercados, sin tener rechazos significativos, al mismo tiempo que lograr un estatus sanitario satisfactorio, global a nivel país, se debe a la inversión que en su conjunto realiza el sector público en áreas como sanidad. Este programa, sin duda, no solo cumplió a nivel del logro de capacidades técnicas en lo sanitario, sino que también representó un avance para transmitir y transferir conocimientos, mejores prácticas y simplificar procesos, realizando un aporte también desde la simplificación de trámites y la prestación de servicios a nivel local.

c. Resultados Imprevistos

Entre los resultados imprevistos se destaca:

- Las actividades realizadas por el Programa en algunos de los ámbitos priorizados (tecnologías de información, atención al público, comunicaciones, inocuidad y barreras sanitarias) revelaron la necesidad de mejoras en la coordinación de las diferentes áreas del sector agropecuarios para poder lograr los resultados esperados. En consecuencia, en el marco de la ejecución de dichas actividades se propició la creación de espacios institucionales de coordinación, los cuales son altamente valorados en función del aporte al trabajo en equipos interdisciplinarios que dieron lugar los siguientes comités¹⁰:
 - i) Comité para el seguimiento del Plan Director Informático, con participación de: Sistema Nacional de Información Ganadera, Asesoría SIC, Servicios Jurídicos, Asesor de Ministro en Tecnologías de la Información, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria.
 - ii) Comité para el seguimiento del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, con la participación de los mismos actores institucionales.
 - iii) Comité de Ventanilla única con la participación de: Dirección General de Secretaría, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria, Descentralización.
 - iv) Comité de comunicaciones con la participación de la Gerencia de Comunicaciones del MGAP y el Programa.
 - v) Comité de inocuidad con la participación de la comisión de inocuidad del MGAP y el Programa.
 - vi) Comité de Barreras Sanitarias con la participación de: Dirección General de Servicios Agrícolas, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria, Dirección General de Servicios Ganaderos y Dirección General de Secretaría del MGAP.
 - vii) Comité de Laboratorios con la participación de: Dirección General de Servicios Agrícolas, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria, Dirección General de Servicios Ganaderos y Dirección General de Secretaría del MGAP.

¹⁰ <http://www.mgap.gub.uy/unidades-ejecutoras>

- El trabajo alrededor del plan estratégico para los servicios de sanidad e inocuidad y del fortalecimiento de las capacidades en estas áreas, contribuyó a que se propusiera y alcanzara la formalización de la Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria (UCPIA¹¹) en el año 2014, por Resolución del MGAP, y la posterior creación de la Unidad Ejecutora 9 (UE9) del MGAP con la Ley de Presupuesto de año 2015 - Dirección General de Bioseguridad elevó el rango institucional para la gestión de estos temas que hacen parte central al cumplimiento de los nuevos requisitos de acceso a los mercados internacionales más exigentes.
- Otro resultado imprevisto de las actividades de planificación, fortalecimiento y capacitación a los laboratorios, tiene que ver con la generación de un ambiente de colaboración y coordinación entre los Laboratorios del MGAP, que trasciende los cometidos del Comité de Laboratorios mencionado anteriormente, y que se puede sumar hacia la posibilidad de contar en el mediano plazo con un sistema de gestión integral centralizado que unifique inventarios y planificación de insumos para una efectiva y eficiente gestión y atención a los usuarios¹².
- Finalmente, está también la implementación del Plan de Vigilancia de Residuos de Plaguicidas (PNVR) en productos vegetales, que descansa en buena medida en la capacidad de análisis de la DGSA que se desarrolló con el apoyo del Programa. En abril de 2012 se creó un grupo multidisciplinario e interinstitucional con el objetivo de contribuir a garantizar la salud de la población y el comercio internacional en cuanto al cumplimiento de los LMRs (Límite Máximo de Residuos establecido por la Comisión del CODEX Alimentarius, basados en datos de BPA (Buenas Prácticas Agrícolas) y en el análisis de riesgos con enfoque a la protección de la salud humana. Para llevar a cabo el Plan (PNVR) trabajan coordinadamente 4 Laboratorios (DGSSA – responsable de casi 80 % de la capacidad de análisis, LATU, Facultad de Química e Intendencia Municipal de Montevideo). Se recogen muestras de productos a la entrada y salida del país, en mercado local, a nivel de productores y a nivel de puesto de ventas mayoristas. Todas las muestras son tomadas de acuerdo al método de muestreo recomendado por la Guía Codex CAC/GL 33-1999, a los efectos del cumplimiento de los LMR.
- El Plan (PNVR) contempla el análisis de productos vegetales (frutas; hortalizas; cereales) de producción nacional para consumo local y exportaciones y de productos importados; y el análisis de aguas subterráneas y superficiales. Particularmente para la exportación se comenzó a trabajar sobre manzana y citrus atendiendo las alertas recibidas en los años 2006 a 2009 desde el RASFF (Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos de la Unión Europea).
- En general en el control de las exportaciones las muestras se sacan en el embarque, y por lo tanto la detección eventual de problemas se concreta luego de que la mercadería ha sido embarcada. En la medida que han ido progresando las exigencias de los mercados compradores (ej. citrus) se han trasladado los puntos de muestreo hacia atrás (packing-chacra) de manera de efectuar el control con mucha antelación al embarque y poder evitar así el envío de mercadería que no cumpla las exigencias. Esta modalidad, adoptada a instancias de Programa, será la que irá avanzando en el caso de los diferentes productos de exportación, y sobre ella se trabajará en cada cadena mediante el desarrollo de procedimientos para la Evaluación de Riesgos, procurando dar las mayores garantías a los consumidores y minimizar los costos de control.

¹¹ MGAP. Resolución ministerial N° 36/014.

¹² Este punto estaría contemplado para implementarse con la continuidad de una nueva operación de financiamiento con el Banco.

Estos resultados, debido a que no fueron considerados entre los logros esperados, no fueron incluidos en la matriz de resultados o en las actividades de monitoreo del programa Sin embargo fueron reportados por el ejecutor y documentados en la evaluación final del programa.

Considerando que gran parte de los resultados se alcanzaron y que, además, se observaron resultados no esperados, se propone la calificación de satisfactorio para el criterio de efectividad.

2.3 Eficiencia

Entendida como la relación entre los recursos utilizados en el proyecto (ver Tabla 3 de Costos del Programa) y los logros conseguidos con el mismo, en el caso del PAGPA la ejecución financiera muestra que, además de que se han aplicado los recursos de financiamiento con relativamente pocos desvíos respecto de lo proyectado en el diseño, los mismos se han invertido eficientemente.

Tabla 3. Tabla de costos del programa

Componente 1: Fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP

Costo revisado del Componente

5,696,332

Output	Unidad de medida		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹³	EOP 2016
1.1	Herramienta de Gestión del Plan estratégico del MGAP implementada	herramienta de gestión	P		22,663	80,671	73,801	833	199	178,167
			P(a)	1,833	22,663	31,000	140,000	94,384	119,636.41	329,520
			A	0	501	37,902	17,346	154,134.57	0	209,884
1.2	Plan director del sistema de información, informática y telecomunicaciones implementado	plan	P		245,514	873,936	799,511	9,024	2,154	1,930,139
			P(a)	19,861	245,514	350,000	643,600	486,015	168,485.85	502,837.48
			A	0	160,401	578,915	453,835	397,936.43	150,476.27	2,284,607
1.3	Estrategia de recursos humanos implementada	estrategia	P		15,109	53,781	49,201	555	132	118,778
			P(a)	1,222	15,109	60,000	74,000	60,968	24,142.61	131,793
			A	0	1,533	16,058	41,640	48,419.79	8,539.89	116,191
1.4	Oficinas departamentales adecuadas al nuevo modelo de gestión, con ventanilla única y procesos TICs	oficinas	P	12,659	384,009	1,366,926	1,250,517	14,114	3,369	3,031,594
			P(a)	31,065	384,009	700,000	460,000	467,607	1,156,496.56	3,023,709
			A	12,659	275,892	364,413	705,627	326,924.97	1,211,222.82	3,059,854
1.5	Estrategia de comunicación y difusión del MGAP implementada	estrategia	P		12,590	44,817	41,001	463	110	98,981
			P(a)	1,019	12,590	20,000	46,350	0	338.88	26,136
			A	0	1,179	1,400	22,718	500.38	0	25,797

Componente 2: Apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad

Costo revisado del Componente

4,367,604

Output	Unidad de medida		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	EOP 2016
2.1	plan	P		31,358	86,540	64,668	26,472	962		210,000

¹³ Los costos de 2016 fueron actualizados por el Ejecutor con posterioridad a la presentación del Informe Semestral en 2017 y el correspondiente registro en el PMR. Con estos datos actualizados, los totales por componente coinciden con las inversiones acumuladas registradas por la auditoría financiera y pueden tener cierta discrepancia con los datos de costos del PMR, pues estos últimos no han sido actualizados.

	Plan estratégico de inocuidad de alimentos con mecanismo de seguimiento y evaluación implementado		P(a)	0	31,358	80,000	52,866	84,080	609,484.69	22,950.6	243,912
			A	0	0	39,951	62,590	118,420.2	0	0	220,961
2.2	Sistema de gestión de barreras sanitarias diseñado e implementado	sistema	P		211,292	583,113	435,737	178,369	6,489		1,415,000
			P(a)	0	211,292	200,000	977,000	336,500	44,234.31	3,500	693,553
			A	0	1,339	37,661	503,332	134,400.73	13,320.39	3,135	693,188
2.3	Plan director de laboratorios diseñado e implementado en su primera etapa	plan	P		444,235	1,225,979	916,125	375,016	13,645		2,975,000
			P(a)	0	444,235	400,000	1,417,000	304,147	640,802.75	541,097.04	3,232,763
			A	0	152,223	439,006	1,153,911	207,543.91	738,982.47	761,788.3	3,240,334

Otros costos

				2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Costo
	Administración del programa		P	8,619	224,867	213,168	224,432	200,355	2,588		874,029
			P(a)	34,590	224,867	300,000	213,000	215,470	140,982	55,137.71	843,882
			A	8,619	131,539	172,000	202,102	160,499.25	113,984.91	80,631.52	869,376
	Seguimiento, evaluación y auditoría		P		18,000	27,000	14,000	34,000	7,000		100,000
			P(a)	0	18,000	27,000	15,000	20,000	20,000	25,000	39,430
			A		0	0	0	14,430	0	15,477	29,907

Costo Total

				2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cost
	Costo Total		P	21,278	1,609,637	4,555,931	3,868,993	839,201	36,648		10,931,688
			P(a)	89,590	1,609,637	2,168,000	4,038,816	2,069,171	2,924,604.06	1,277,493.45	10,809,100
			A	21,278	724,607	1,687,306	3,163,101	1,563,210.23	2,236,526.75	1,267,352.62	10,963,219

Al cierre de la operación se realizó la evaluación ex-post para el Programa que estimó los beneficios económicos derivados de la apertura de mercados, así como de la condición de país libre de aftosa en ganadería. Para ello se utilizó la metodología aplicada en la evaluación ex-ante, la cual asume que las acciones del Programa fueron clave para lograr dichos beneficios económicos, según la cadena de efectos y lógica vertical del programa. Se incorpora el uso de Relaciones de Precio de Cuenta a fin de obtener una evaluación a precios sociales. Se calcularon los beneficios en base a cuatro problemáticas específicas (de las ocho analizadas en la evaluación ex-ante) relacionados con la sanidad animal y vegetal lo que permitió calcular los resultados y retornos económicos. Al realizar la selección de estas cuatro, se procuró enfocarse en aquellas que habían tenido relación más directa con las acciones que se han realizado en el marco del Programa.¹⁴ Las áreas de beneficios estimadas fueron:

- i) Sanidad animal: (1) mantenimiento de la condición de país libre de aftosa con vacunación, en el entendido de que dicha condición permite obtener precios más elevados por el producto en comparación a la situación con aftosa y (2) seguridad alimentaria en carnes, que permitiría el acceso a mercados de mayor exigencia y precio por el producto.
- ii) Sanidad vegetal: (3) reducción de rechazo de exportaciones de cítricos y apertura de mercados para limones y (4) reducción de rechazo de exportaciones de frutas no cítricas y apertura de mercados para manzanas y peras.

La evaluación económica ex-post se basó en:

- Calcular la reducción de pérdidas económicas ocasionadas por plagas y/o enfermedades en los cultivos y crianzas, como resultado de la disminución de la prevalencia o incidencia de las plagas o enfermedades presentes en el territorio.
- Medir la disminución de los sobrecostos de exportación y reducción del riesgo de rechazo de productos en los mercados de destino como consecuencia de la mejora de los sistemas de inspección y certificación de exportaciones, así como por la disminución de la prevalencia de plagas y mejora de los sistemas productivos con las buenas prácticas agrícolas, ganaderas y de manufactura.
- Los costos y pérdidas potenciales por el riesgo de ingreso, dispersión y establecimiento de plagas y enfermedades exóticas, como resultado de la consolidación de los sistemas permanentes de protección, vigilancia y diagnóstico.
- La mejora de la cultura de inocuidad en los agentes productivos y consumidores, y disminución de los riesgos e incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos.

Estos beneficios generados por el Programa son de largo plazo y en estas instancias pueden estar afectados por factores externos. Por otra parte, Uruguay ha mantenido su condición de país libre de aftosa sin que se registren casos de esta enfermedad desde el brote de la misma en el año 2001. Es decir, que la condición sanitaria del ganado bovino ha sido buena, permitiendo al país mantener las exportaciones a mercados con importantes niveles de exigencia sanitaria en este sentido.

Se estimaron los beneficios económicos derivados de la apertura de algunos de los mercados mencionados, así como de los beneficios derivados de la condición de país libre de aftosa. Para ello, se utilizó una metodología similar a la utilizada en la evaluación ex-ante del Programa. En este sentido, se procedió a aplicar Relaciones de Precio de Cuenta

¹⁴ La evaluación ex-ante estudió además la reducción de pérdidas por brucelosis, la reducción de prevalencia de garrapatas en bovinos, control de malezas y reducción de intoxicación por plaguicidas.

(RPC) a fin de ajustar los precios de mercado para realizar la evaluación desde el punto de vista socio-económico. Para ello, se utilizaron las razones de cuenta calculadas y publicadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el año 2014¹⁵ para la divisa y la mano de obra. Se compararon los beneficios netos del Programa y los costos enfrentados por las actividades, calculando el Valor Actual Neto (VAN) de cada uno. Para el cálculo del VAN se utilizó una tasa de descuento (BID) 12% anual en precios constantes, y adicionalmente una tasa social de descuento calculada de 7,5% a precios constantes, que es la que utiliza el país para evaluaciones de esta naturaleza (OPP – Uruguay).

Se estimó el VAN de los costos para el período 2009 – 2039, y de los beneficios del mismo para el período 2016 – 2039. La distinción de fechas entre ambos valores responde a la naturaleza ex-post de la presente evaluación. Según los resultados, el Programa ha dado beneficios netos entendidos como mayores ingresos (o menores costos en algunos casos) en la situación con Programa respecto al escenario sin Programa.

USD	Tasa de descuento BID
VAN Costos totales	9.525.675
VAN Beneficios totales	46.361.421
VAN Beneficios de Sanidad animal	31.111.679
VAN Beneficios por condición libre de aftosa	0
VAN Beneficios por seguridad alimentaria en carnes	31.111.679
VAN Beneficios de Sanidad vegetal	7.624.871
VAN Beneficios por exportaciones de cítricos	7.624.871
VAN Beneficios por exportaciones de frutas no cítricas	0

La evaluación asumió que el 50% de los fondos del Programa fueron destinados a las mejoras en sanidad animal y el restante 50% a sanidad vegetal¹⁶ y se calcularon ratios por categoría de impacto, siendo los beneficios esperados positivos. Las actividades relacionadas a sanidad animal son las que reportan un mayor beneficio en relación a los costos de las misma.

La Tasa Interna de Retorno (TIR), global calculada para el Programa, alcanzó a un 26,4%.

¹⁵ “Precios Sociales y Pautas Técnicas para la Evaluación Socioeconómica”. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Octubre de 2014.

¹⁶ El nivel de registro de los costos del programa no permitió diferenciar con precisión aquéllos dirigidos a sanidad animal y vegetal.

VAN Beneficios/VAN Costos	Tasa BID
Beneficios y Costos - Totales	486,7%
Beneficios y Costos - Sanidad animal	653,2%
Beneficios y Costos - Sanidad vegetal	160,1%

La evaluación ex ante realizada como parte del diseño de la operación, encontró para el Programa en su conjunto una VAN de US\$1,06 millones¹⁷.

Tanto en el caso de la evaluación ex ante como la ex-post, no se pueden considerar los beneficios que se originan por la reducción de los costos de transacción asociados a la reducción del tiempo en los trámites y consultas, debido a la falta de información pertinente para ello.

Por tanto, se entiende que el Programa ha dado lugar a una serie de beneficios positivos que justifican su implementación. Asimismo, si se asigna un valor monetario a los beneficios indirectos, se obtiene que el Programa ha generado retornos positivos en relación a los costos de su implementación, garantizando la eficiencia de la inversión.

Considerando los resultados del análisis económico se considera que a la operación le corresponde una calificación de excelente para el criterio de eficiencia.

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad y riesgos

Considerando los logros y relevancia del Programa y que, en su mayoría, los productos generados son adiciones a los bienes públicos estratégicos para mantener la producción y las exportaciones a niveles competitivos, a través de proteger al país de la entrada de plagas y enfermedades, el interés del gobierno por garantizar la sostenibilidad de los logros es un elemento que cabe resaltar¹⁸.

Mantener actualizados los servicios que apoyan a la competitividad agropecuaria en general, incluyendo aquellos apoyados por el Programa, es una tarea que requiere mejoras continuas que permitan responder a la dinámica de los mercados y sus requerimientos, los cuales pueden ser revisados y actualizados continuamente. El sector público agropecuario de Uruguay ha alcanzado un nivel de madurez y solidez técnica reconocido, por lo que no se esperan mayores riesgos a la sostenibilidad de los logros alcanzados.

Sin embargo, para mantener esta mejora continua de los servicios prestados al sector, con base a las inversiones efectuadas en capital físico y humano en la DGS, DGSG y DGSA, no retroceder en el logro de los resultados alcanzados y continuar avanzando en dirección de contar con las capacidades que permitan enfrentar futuros desafíos, se hace necesario al menos contemplar los siguientes elementos:

¹⁷ Dicha evaluación no reporta la TIR.

¹⁸ "Lineamientos Políticos del MGAP y la Institucionalidad Pública Agropecuaria 2010-2015 (<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx>).

- Completar la implementación del Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones y del Plan de Mejora de la Seguridad de la Información, pudiendo poner en funcionamiento pleno el Tablero de Control en la DGS para luego expandirlo al resto de las unidades ejecutoras (UE) del MGAP y lograr una integración de la información que sirva de base para la planificación de la gestión institucional.
- Continuar avanzando en la simplificación de trámites, intensificando el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, acercando así los servicios a los usuarios sin necesidad de movilizarse a dependencias del MGAP.
- Continuar capacitando funcionarios en las diferentes UE del MGAP de acuerdo al Plan de Capacitación formulado, y desarrollar capacitaciones específicas a nivel técnico en los laboratorios, de tal forma de lograr las mayores garantías científicas de los resultados de los ensayos efectuados por los Laboratorios del MGAP responsables por la sanidad e inocuidad.
- Avanzar en la implementación de un sistema de gestión del conocimiento en las áreas competentes a la sanidad e inocuidad, para que los recambios de personal no impliquen una pérdida de los conocimientos y experiencias asociados al capital humano de la institución.
- Encontrar alternativas para poder cubrir las necesidades de personal de las instalaciones existentes (combinando recursos presupuestados y contratados), a los efectos de lograr que su funcionamiento aproveche las capacidades instaladas.
- Mantener la estrategia de implementación de CAMs a nivel regional y/o departamental, como complemento del avance en la informatización de los trámites, para ofrecer a los usuarios una atención descentralizada.
- Confirmar la mudanza de los laboratorios de DINARA al predio del DILAVE para lograr una complementación de los equipos y las capacidades técnicas que trabajan en respaldar la sanidad e inocuidad de los productos de origen animal, con base a un trabajo más integrado, y llevar a cabo obras de saneamiento (para el manejo de las aguas pluviales y cloacales de manera independiente) para mejorar la gestión ambiental de los laboratorios involucrados.
- Completar la implementación del software de gestión (LIMS) en todos los laboratorios relacionados con la sanidad e inocuidad de los productos de origen vegetal y animal, en apoyo a la acreditación progresiva de las diferentes técnicas de ensayo que son requeridas para cumplir con los requisitos de acceso a los mercados internacionales más exigentes.
- Al amparo de la puesta en funcionamiento de la UE9 con una gerencia específica de Barreras Sanitarias, ensayar una nueva organización del trabajo en los puntos de frontera que permita presentar a los servicios de sanidad (animal y vegetal) como una “unidad” de servicios del MGAP a los efectos del control del ingreso y egreso de productos de origen agropecuario.
- Alcanzar la implementación de protocolos de análisis de riesgo en las principales cadenas agroindustriales exportadoras.

Estos temas continúan siendo trabajados por el MGAP, en parte con apoyo de una nueva operación del Banco, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria II (UR-L1135), que da continuidad al trabajo de la operación analizada en este documento y que estará en ejecución hasta 2021. Por un lado, ello implica que algunos aspectos clave relacionados con la sostenibilidad en el corto plazo están atendidos, aunque por el otro, el hecho que esa continuidad se dé a través de operaciones de financiamiento externo requiere de una atención especial.

Respecto a los riesgos identificados durante el diseño, los principales estuvieron referidos a la necesidad de lograr una renovación ordenada de los recursos humanos, que a su vez permitiera una transferencia de conocimientos ante una situación de cambio generacional. El Programa previó apoyar en el diseño de una estrategia de recursos humanos, aunque dicha estrategia fue preparada directamente por el Gobierno, el cual además contó con un sistema de carrera general para el servicio público. El Programa apoyó en el tema de recursos humanos principalmente a través de la capacitación, que permitiera fortalecer la transferencia y actualización de conocimientos. Debido a la distribución de edades de los funcionarios, el tema de los recursos humanos continúa siendo un reto para el ministerio en algunas de sus áreas y se mantiene como uno de los aspectos de la sostenibilidad mencionados líneas arriba.

En cuanto a los aspectos fiduciarios, se identificaron dos áreas a fortalecer: planificación y gestión, y administración y finanzas. Para ello, el Programa previó la contratación de personal. A pesar de ello, como se verá en la sección IV, se apreciaron algunas debilidades en los aspectos de monitoreo y evaluación de resultados.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Siguiendo las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703 y OP-765), el equipo clasificó la operación a través del Filtro de Salvaguardias como categoría “B”. De acuerdo con esta clasificación, se realizó un análisis ambiental y social, cuyos resultados indicaron que el Programa tendría principalmente impactos ambientales y sociales positivos, ya que sus actividades contribuirán a mejorar la capacidad del país para proteger la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos, en un marco de prestación de los servicios más integrado a los requerimientos de productores y consumidores.

Al mejorar la gestión de los laboratorios, el almacenamiento de insumos químicos, manejo de residuos y seguridad en el trabajo, se considera que el programa efectivamente tuvo impacto positivo.

Los posibles impactos negativos, relacionados con el posible incremento de las actividades de laboratorio en manejo de sus sustancias tóxicas, tratamiento y disposición de residuos fueron atendidos oportunamente a través de la aplicación de la normativa nacional en la materia. El manejo de efluentes es una tarea pendiente en curso de solución, en el predio de DILAVE, que se está financiando con la operación 3800/OC-UR. Asimismo, los posibles impactos negativos de las remodelaciones de instalaciones (CAMs, Barreras, Laboratorios) han sido minimizados al contemplar en su plan de obras el cumplimiento de todas las normativas relativas a la gestión ambiental y social nacional y municipal aplicable en cada caso.

Considerando la importancia de los resultados del programa para el país, así como la capacidad de la institucionalidad agropecuaria del país para mantenerlos, pero tomando en cuenta también que la continuidad de algunas de las capacidades (relacionadas con los recursos humanos) se atiende en el corto plazo con financiamiento externo, la calificación general de sostenibilidad propuesta para la operación es Satisfactorio.

En resumen, tomando en cuenta la calificación obtenida para cada uno de los criterios centrales de evaluación utilizados en el PCR: relevancia (excelente), efectividad

(satisfactorio), eficiencia (excelente) y sostenibilidad (satisfactorio), se recomienda para esta operación la calificación general de “Exitoso”.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1. Desempeño del Banco

Según el Informe de la Consultoría de la Evaluación Final del Programa, la actuación del Banco es bien valorada por los integrantes de la Unidad Ejecutora del Programa, así como por los funcionarios de las diferentes Direcciones que estuvieron más directamente involucradas en su ejecución (DGS, DGSG y DGSA). Se valora particularmente la colaboración recibida por parte de los técnicos del Banco encargados de dar seguimiento a la operación, que en todo momento mostraron la disposición a analizar ajustes en algunos aspectos no sustanciales del diseño en respuesta al cambio en las necesidades que surgieron: (i) a la luz de los nuevos lineamientos estratégicos de actuación del MGAP asociados al cambio de gobierno ocurrido durante el período de ejecución; (ii) como consecuencia de la dinámica comercial exportadora del país, y (iii) como resultado de los aprendizajes que se fueron realizando durante la propia ejecución.

3.2. Desempeño del Prestatario

El Ejecutor, durante toda la ejecución de la operación, mostró un compromiso con los objetivos del Programa y con mejorar los servicios y la atención al sector agropecuario.

Una serie de elementos afectaron durante ciertos momentos, la normal ejecución de la operación, entre los que se destacan: (i) El cambio de gobierno y el consecuente recambio de autoridades ministeriales en marzo del año 2010 (a un mes de la firma del contrato de préstamo) las que se enfocaron en la definición del presupuesto quinquenal, relegando a un segundo plano la puesta en marcha de las actividades del Programa. (ii) El avance en el proceso de reforma del estado impulsado por la nueva administración, que llevó a la postergación de algunas acciones previstas en el Programa a la espera de definiciones estratégicas de alcance nacional. (iii) El hecho de que el diseño de ejecución preveía que la coordinación del Programa fuera ejercida por el director de la DGS (quien se vio absorbido por las múltiples responsabilidades de su cargo), limitó sensiblemente la capacidad del funcionario para atender de manera adecuada a las actividades del Programa, hasta que no se nombraron los subcoordinadores por componente para asistirlo.

Como consecuencia de ello el Programa presenta dos fases claramente diferentes. La primera, que abarca desde su elegibilidad y hasta fines del año 2011, y se caracteriza por niveles de ejecución prácticamente nulos e indefiniciones en la estrategia de ejecución de algunos de sus subcomponentes. La segunda, desde el año 2012 hasta la finalización del Programa, que muestra un ritmo de ejecución más acelerado que, al amparo de la extensión del plazo de ejecución, llegando a Julio de 2016 con la casi totalidad de los recursos del préstamo ejecutados. Así, el Programa, proyectado para ser ejecutado en 60 meses, requirió de 78 meses para completar su ejecución, debido al atraso en el inicio real de sus actividades.

Los inconvenientes señalados durante el inicio del proyecto implicaron que se consumieran prácticamente los dos primeros años del plazo de vigencia del préstamo obteniendo en ese lapso muy pocos logros (con una ejecución de menos de US\$0,4 millones), con los

aumentos consecuentes en costos de Administración. Iniciado el año 2012 y sorteadas en gran medida las dificultades que explican lo sucedido los dos años anteriores, el Programa tomo un buen ritmo de ejecución.

Un tema importante que resaltar es que el Programa no alcanzó la implementación de un sistema adecuado de Monitoreo y Evaluación. El Contrato de Préstamo estableció que el Organismo Ejecutor se obligó a presentar, para la aprobación del Banco, informes semestrales de seguimiento del programa. Estos informes semestrales (en general presentados dentro de los plazos previstos), focalizaban en el alcance de metas cuantitativas de gasto y desembolsos, con escaso análisis en el avance de los indicadores de producto y resultado. En términos generales, la información que contienen los documentos de monitoreo y planificación permiten conocer de manera agregada los avances respecto a las actividades realizadas. No obstante, los informes en general presentan algunas limitaciones en: (i) sistematización en cuanto a la presentación del avance de las actividades de cada producto planificado y su vinculación con las siguientes; (ii) fundamentación en cuanto a la contribución esperada de ciertas actividades a los resultados del programa; y (iii) vinculación entre los objetivos buscados y la ejecución financiera planificada.

Esta situación fue advertida por el BID y se dispuso de asistencia técnica para reforzar la planificación y el monitoreo tanto hacia fines del año 2012, como en el año 2013. Aunque, sin duda el resultado de esta asistencia técnica fue positivo, y con una alta valoración por parte del ejecutor, la falta de personal específico asignado para que de manera sistemática realizara el seguimiento y monitoreo del Programa, resultó en algunas deficiencias de información técnica.

En resumen, considerando los diferentes factores señalados anteriormente, el desempeño de prestatario puede calificarse como satisfactorio.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Tabla 3. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión técnico- sectorial	
No estuvo claro durante la ejecución si todas las metas comprometidas en el diseño estaban al alcance de la responsabilidad directa del programa, o líneas de presupuesto específicas del proyecto. Esto dificulta una adecuada evaluación. Es importante precisar mejor los indicadores, de tal forma que estén estrechamente relacionados a los problemas a resolver y las inversiones asociadas.	En operaciones de limitados recursos, se recomienda ser más precisos, focalizando en el problema a resolver precisando mejor los efectos e impactos y sus indicadores, y que se haga referencia expresa en cada caso a la fuente de información que se va a utilizar para dar seguimiento a su evolución a lo largo de la vida del proyecto.
El diseño se basó en la selección de actividades en diversas áreas, en muchos casos relacionadas con la gestión permanente de la institución, diluyendo la relevancia del apoyo y exigiendo tiempo y esfuerzos significativos para su ejecución.	Se recomienda establecer lineamientos prioritarios más claros, basados en los diagnósticos concretos, que determinen áreas e inversiones de magnitud para responder a problemas por resolver u oportunidades en el marco de una visión prospectiva de mediano plazo.

<p>Si bien las consultorías del diseño priorizaron una serie de inversiones y proyectos considerados importantes en el diagnóstico, faltó una focalizando más precisa, lo que dispersó las acciones y pudo haber afectado los efectos de la inversión global.</p> <p>Los informes de seguimiento se limitaron a la descripción de actividades cumplidas, pero no contemplaron su vinculación con los productos buscados, los resultados esperados a partir de su obtención y el impacto previsto como consecuencia de ellas.</p> <p>Al incorporar equipamiento y nuevas técnicas que exigen capacidades y recursos humanos entrenados, durante las fases iniciales de implementación, se pueden presentar dificultades no previstas que generan problemas operativos. Lo mismo sucede en áreas técnicas clave que requieren continuidad para la gestión del conocimiento hacia la generación y prestación de servicios.</p> <p>Los servicios de laboratorio que presta el MGAP cumplen un rol sustantivo, no solo como soporte del estatus sanitario del país y de las campañas asociadas lideradas por el Ministerio, sino también como elemento de valorización de las exportaciones en respuesta a exigencias de los mercados en materia de inocuidad alimentaria.</p> <p>Los servicios de sanidad e inocuidad deben avanzar en el sentido que le plantean las nuevas exigencias de los mercados más sofisticados, que es el análisis de riesgo por cadena agroalimentaria. En ello, es importante la implementación de campañas de difusión y la colaboración público-privada en las tareas de vigilancia sanitaria.</p> <p>La gestión ambiental y de bioseguridad, exige la relocalización de los laboratorios de la DINARA en el DILAVE y la adecuación del saneamiento del campo del DILAVE manejando aguas pluviales y cloacales por separado y conectándose a la red de saneamiento público.</p>	<p>Es necesario profundizar en el monitoreo y evaluación permanente, contando no solo con informes semestrales de avance y POAs que detallen actividades cumplidas y/o a cumplir sino también focalizando en el seguimiento analítico-técnico de los indicadores de producto, resultado e impacto, que permitan un adecuado seguimiento y la eventual corrección de errores sobre la marcha. Asimismo, es conveniente diferenciar con mayor claridad las acciones del programa de aquéllas que constituyen parte de las acciones regulares de la institución.</p> <p>Es necesario prever contrataciones temporarias y actividades de capacitación que puedan asegurar la puesta en funcionamiento de los equipos en el menor tiempo posible. Paralelamente es importante contar con un plan de ingreso de RRHH a la plantilla del Ministerio en reemplazo a las jubilaciones esperadas, apropiándose del conocimiento acumulado y evitando la pérdida de capital humano.</p> <p>Se recomienda seguir fortaleciendo las capacidades de información, la construcción de cronogramas de riesgo, la aplicación de barreras móviles asociadas a fronteras, etc., favoreciendo la “gestión inteligente” sin desmerecer la infraestructura física y el equipamiento localizado en puntos críticos del territorio. Continuar con la acreditación de las técnicas de laboratorio y su exposición regular a auditorías de diversa naturaleza son indispensables para respaldar científicamente los resultados de su actuación.</p> <p>Priorizar una visión más asociada a la evaluación y gestión del riesgo que a la reacción frente a eventos sanitarios adversos.</p> <p>Es importante continuar con el apoyo a las inversiones en gestión ambiental y bioseguridad que le permitan dar un salto de calidad a todos los laboratorios del MGAP.</p>
---	---

Organizacional-administrativa	
<p>El diseño del programa asignó la máxima responsabilidad a altas jerarquías del MGAP, por lo que el tiempo dedicado por estas al programa competía con muchas otras responsabilidades en una estructura bajo conducción y decisiones principales en forma centralizada.</p> <p>El modelo de ejecución adoptado, basado en la contratación de consultores individuales para que estos apoyen y desarrollen el fortalecimiento mediante su acción en las áreas específicas del ministerio involucradas, así como en un alto grado de coordinación entre las áreas “beneficiarias” y el Programa, resultó adecuado para lograr un buen ritmo de ejecución.</p> <p>Si el diseño promueve ámbitos de coordinación de actores intrainstitucionales con igual rango jerárquico convocados para la ejecución, hay que procurar que se consagre formalmente ese ámbito por las máximas autoridades para respaldar su funcionamiento.</p>	<p>En proyectos como estos se recomienda contar con un Coordinador con plenas responsabilidades de gestión para la ejecución.</p> <p>Se recomienda en este caso asignar mayores recursos para capacitación, apoyo al proceso de cambio, así como suficientes recursos para entrenamiento interno y externo, de manera de garantizar los efectos esperados y provocar resultados duraderos en menor tiempo.</p> <p>Contar desde el arranque con mecanismos que aseguren coordinación y trabajo conjunto, interacción y continuidad, con independencia de los cambios circunstanciales de funcionarios, propendiendo a una adecuada planificación y programación de acciones de manera unificada. En caso contrario, se requiere tiempo y esfuerzo adicional para lograr establecer esos mecanismos sobre la marcha.</p>
Procesos y actores políticos	
<p>Un significativo monto de la inversión fue orientado desde el diseño a mejorar la cultura organizativa a nivel interno y también al relacionamiento con los clientes y usuarios del MGAP, a través de infraestructura, nuevos servicios, mejora de procesos, instrumentos y herramientas de gestión, etc. que involucró cambios en los RRHH, las culturas de trabajo y la imagen institucional.</p>	<p>En este tipo de proyectos es necesario incorporar, desde el diseño, actividades destinadas a sensibilizar y concientizar a los actores claves, en especial en organizaciones donde el promedio de edad de la plantilla es elevado y las nuevas formas de trabajo requieren cambios culturales y nuevas herramientas.</p>
Gestión de riesgos	
<p>Existen fuertes limitaciones para completar la nómina de personal de los laboratorios que han mejorado mucho su equipamiento y potencial de trabajo. Son relativamente pocas las vacantes generadas en la nueva ley de presupuesto a nivel de los DGSG y DGSA, y no hay un plan definido para el recambio generacional que inevitablemente se va a dar en la institución por motivos de edad del personal.</p>	<p>Deben contemplarse recursos para contratar algunos RRHH claves para complementar la plantilla de personal como parte del proceso de recambio generacional y con miras en una institución orientada al futuro y sus nuevos retos.</p>

