

Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria del Uruguay

(UR-L1016 / 2182/OC-UR)

Informe de la Consultoríapara la Evaluación Final del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria

Préstamo 2182/OC (PAGPA)

***Consultor Carlos Mermot***

***Septiembre 2016***

*For internal use only*

Contenido

[Anexos 3](#_Toc459458568)

[Enlaces Electrónicos 3](#_Toc459458569)

[Acrónimos y Abreviaciones 3](#_Toc459458570)

[Información Básica (cantidad en dólares americanos-US$) 5](#_Toc459458571)

[Resumen Ejecutivo 6](#_Toc459458572)

[I. Introducción 16](#_Toc459458573)

[II. Desempeño del proyecto 21](#_Toc459458574)

[2.1. Efectividad 21](#_Toc459458575)

[2.1.a. Análisis de la Lógica Vertical 21](#_Toc459458576)

[2.1.b. Resultados Logrados 24](#_Toc459458577)

[2.1.c. Análisis de la Atribución de los Resultados 46](#_Toc459458578)

[2.1.d. Resultados Imprevistos 49](#_Toc459458579)

[2.1.e. Desempeño del Prestatario 51](#_Toc459458580)

[2.1.f. Desempeño del Banco 52](#_Toc459458581)

[2.2. Eficiencia 52](#_Toc459458582)

[2.3. Relevancia 53](#_Toc459458583)

[2.4. Sostenibilidad 55](#_Toc459458584)

[III. Criterios no centrales 58](#_Toc459458585)

[3.1. Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco 58](#_Toc459458586)

[3.2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País 59](#_Toc459458587)

[3.3. Monitoreo y Evaluación 59](#_Toc459458588)

[3.4. Uso de Sistemas de Países 61](#_Toc459458589)

[3.5. Salvaguardias ambientales y sociales 61](#_Toc459458590)

[IV. Hallazgos y Recomendaciones 61](#_Toc459458591)

[4.1. Lógica Vertical 61](#_Toc459458592)

[4.2. Ejecución y Presupuesto 65](#_Toc459458593)

[4.3. Experiencia general con la gestión del proyecto 68](#_Toc459458594)

[4.4. Indicadores de GRD (Desempeño y Gobernabilidad) 71](#_Toc459458595)

[4.5. Asuntos no resueltos 72](#_Toc459458596)

# Anexos

Anexo 1. Marco de Resultados del Diseño

Anexo 2. Anuario OPYPA 2014

Anexo 3. Informe Anual Comercio Exterior Diciembre 2015 Uruguay XXI

Anexo 4. Lineamientos Políticos del MGAP y la Institucionalidad Pública Agropecuaria 2010-2015

Anexo 5. Principales Inversiones Efectuadas con Cargo al PAGPA, en Laboratorios, Barreras Sanitaria y Centros de Atención Ministerial

Anexo 6. Principales Capacitaciones recibidas por el personal de MGAP, de acuerdo al Plan de Capacitación Formulado por el PAGPA

Anexo 7. PVS 2014 de la DGSG

Anexo 8. Auditorías 2011 y 2016 de la UE a la DGSA

Anexo 9. Resolución del MGAP de Creación de la Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria (UCPIA)

Anexo 10, Ley de Presupuesto 2015 que consagra la creación de la UE9-Dirección General de Bioseguridad

Anexo 11. Personal contratado y presupuestado en la DGSA, incorporado a los Laboratorios, de acuerdo a criterios de seleeción del PAGPA

Anexo 12. 2015 Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional Tomo II

Anexo 13. Plan Director de Información, Informática y Telecomunicaciones formulado por el PAGPA

Anexo 14. Presentación del Informe en el Taller de Cierre y Lista de Participantes

# Enlaces Electrónicos

1. www.mgap.gub.uy

2. www.uruguayxxi.gub.uy

# Acrónimos y Abreviaciones

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| BCU  BID  CAC  CAM  CIPF  DAD  DGSG  DGSA  DGS  DILAVE  DINARA  DVE  EEUU  FAO  IICA  IEMT  IGAS  ISP  ITP  MA  MGAP  MIDES  MIEM  MR  MSP  OCDE  OIE  O&M  OMC  OPP  OPYPA  PAGPA  PBI  POA  POD  PVS  PYMES  ROU  RRHH  SNIA  UCPIA  UDELAR  UE | | Banco Central del Uruguay  Banco Interamericano de Desarrollo  Centro de Atención Ciudadana  Centro de Atención Ministerial  Convención Internacional de Protección Fitosanitaria  División Análisis y Diagnóstico  Dirección General de Servicios Ganaderos  Dirección General de Servicios Agrícolas  Dirección General de Secretaría  División Laboratorios Veterinarios  Dirección Nacional de Recursos Acuáticos  Desempeño, Visión y Estrategia  Estados Unidos de América  Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  Informe de Evaluación de Medio Término del Proyecto  Informe de Gestión Ambiental y Social del Proyecto  Informe de Seguimiento de Progreso del Proyecto  Informe de Terminación del Proyecto  Memoria Anual  Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca  Ministerio de Desarrollo Social  Ministerio de Industria y Energía  Marco de Resultados  Ministerio de Salud Pública  Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  Organización Mundial de Sanidad Animal  Operación y Mantenimiento  Organización Mundial del Comercio  Oficina de Planeamiento y Presupuesto  Oficina de Política y Programación Agropecuaria  Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria del Uruguay  Producto Bruto Interno  Plan Operativo Anual  Propuesta de Desarrollo de Operaciones  Prestaciones de Servicios Veterinarios  Pequeñas y Medianas Empresas  República Oriental del Uruguay  Recursos Humanos  Sistema Nacional de Información Agropecuaria  Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Aliementaria  Universidad de la República  Unión Europea | |
|  | |  | |

# Información Básica (cantidad en dólares americanos-US$)

|  |
| --- |
| Número de proyecto (s): UR-L1016 |
| Título: PROGRAMA DE APOYO A LA GESTION PÚBLICA AGROPECUARIA |
| Instrumento de préstamo: CREDITO DE INVERSION |
| País: URUGUAY |
| Prestatario: REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY |
| Préstamo (s): 2182/OC-UR |
| Sector/Subsector: AG |
|  |
| Fecha de Aprobación Directorio: 09-Set-09 |
| Fecha de Efectividad contrato de préstamo: 09-Feb-10 |
| Fecha de Elegibilidad primer desembolso: 15-Jul-10 |
|  |
| Monto préstamo (s) |
| Monto original: $US 10.500.000 |
| Monto actual: $US 10.500.000 |
| Pari Pasu: $US 500.000 |
| Costo total del proyecto: $US 11.000.000 |
|  |
| 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 |
|  |
| Desembolsos |
| Monto total de desembolsos a la fecha: |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

# Resumen Ejecutivo

El presente trabajo de consultoría procura servir de base para la Evaluación Final del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (PAGPA).

Para ello se ha realizado la revisión de múltiples documentos referidos al PAGPA (elaborados por el BID y por el MGAP); se han llevado a cabo diversas entrevistas (a técnicos del BID, de la Unidad Ejecutora del PAGPA y del MGAP ajenos a la Unidad Ejecutora): se ha recolectado y procesado información secundaria de diversas fuentes, y se ha realizado un Taller de presentación y análisis de los contenidos de este informe; con la finalidad de evaluar el cumplimiento de las metas estipuladas en la Matriz de Resultados del diseño (con sus respectivos ajustes/modificaciones acordadas entre las partes durante la ejecución), y de su impacto.

Asimismo se ha trabajado con la información financiera del PAGPA a los efectos de analizar la performance del Programa, determinando el grado de ejecución por componente (porcentaje de desembolso alcanzado respecto al monto originalmente asignado), así como el grado de ejecución anual del Programa en su conjunto por fuente de financiamiento (monto desembolsado por año respecto al monto originalmente planteado en el cronograma original de desembolsos).

Finalmente, y con base a los resultados de las actividades mencionadas anteriormente, se valora la eficacia, eficiencia, la relevancia, y la sostenibilidad de la intervención, y se identifica un conjunto de lecciones aprendidas de la ejecución del Programa, que podrán contribuir a una mejor gestión de los servicios agropecuarios, a identificar nuevas estrategias de ejecución y mecanismos de participación efectivos, y ser insumos para futuras nuevas operaciones entre el BID y el MGAP.

**Con relación a los resultados alcanzados por el PAGPA**, en el diseño se identifican tres indicadores clave, sobre los cuales es posible valorar su grado (%) de cumplimiento al final de la ejecución, con base al análisis de la información procesada recogida de las diferentes fuentes.

En dos de los indicadores se califica el % de cumplimiento en el 60 %, y en el otro en el 80 %, de acuerdo al detalle que se presenta en la tabla siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicadores Clave** | **Medición al Final del Programa** |
| Desempeño de los servicios sanitarios mejorado, medido con metodología internacional PVS-DVE (competencias críticas: calidad de laboratorios, control de fronteras, comunicación y participación de partes interesadas). | Logrado en el caso de la DGSG, de acuerdo a los resultados de la metodología prevista aplicada en 2014, que fueron mejores que los registrados en 2007.  Logrado parcialmente en el caso de la DGSA, aunque no medido por la metodología prevista, pero si por el reconocimiento de su forma de actuación para acceder a los mercados más exigentes en material de sanidad e inocuidad vegetal (UE-se mantiene abierto, y EEUU-se abre).  **Calificación: 80 % de cumplimiento.** |
| Reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales. | No hay mediciones directas concretas que puedan acreditar el logro de este resultado, pero se puede decir que los avances alcanzados son de consideración debido a: (i) la incorporación progresiva de gestiones que se pueden iniciar vía internet, que ha simplificado la tarea a los usuarios en relación con 17 trámites que se pueden comenzar sin necesidad de presentarse en dependencias del MGAP (incluso alguno de ellos se complete por esta vía), (ii) las mejoras edilicias, de equipamiento y de capacidades de los RRHH responsables por el funcionamiento de los 9 CAMs implementados con apoyo del Programa, que han mejorado la calidad de atención local de los usuarios.  **Calificación: 60 % de cumplimiento.** |
| Gestión pública del MGAP basada en planeamiento estratégico. Fue modificado durante la ejecución, ya que el MGAP (como se explica en el punto 2.1.b.), definió por si los lineamientos estratégicos de actuación para el período 2010-2015. En atención a algunos de ellos se limitó el alcance de este resultado a: (i) el diseño e implementación de un software para respaldar la gestión de la DGS, que sería aplicado a sus 12 unidades, como piloto de lo que podría luego implementarse en todas las UE del MGAP, (ii) el diseño e implementación del plan director de información, informática y telecomunicaciones, (iii) el diseño e implementación del plan de capacitación a funcionarios de la institución. | El software para respaldar la gestión de la DGS (identificado como Tablero de Comando), está plenamente desarrollado, pero solo 2 de las 12 unidades de la DGS operan el mismo on-line, por lo que no cumple la función para la que fue pensado. Puede decirse que en este caso no se ha logrado lo que se buscaba.  El plan director de información, informática y telecomunicaciones fue culminado y su implementación ha avanzado en el marco del Programa.  El plan de capacitación fue definido y se ha implementado parcialmente.  **Calificación: 60 % de Cumplimiento.** |

Con respecto a los indicadores de impacto, en el Informe de Evaluación de Medio Término (IEMT) se realizó la siguiente a propuesta de ajuste de los mismos:

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicador de Impacto** | **Justificación de su Propuesta** |
| Cantidad (número) de mercados (países) con restricciones sanitarias al ingreso de los 10 (diez) principales productos agropecuarios de exportación. Medición en base a datos de MGAP y comisión de inocuidad. | La reducción y/o mantenimiento (dado el incremento en los estándares solicitados por los países) de este número reflejaría una mejora en las condiciones sanitarias, algunas de las cuales resultarán de las acciones del Programa. |
| Cantidad (número) de países desarrollados (OCDE) que son destino de exportaciones agropecuarias uruguayas. Medición anual en base a datos del BCU. | En términos generales se verifica mayores estándares sanitarios en los países desarrollados por lo que el incremento en la cantidad de estos países como destino reflejará, entre otras cuestiones, una mejora en los aspectos de sanidad e inocuidad. |

Estos indicadores pretendían sustituir a los que están consagrados en el PMR, pero no lo hicieron formalmente. De todos modos se mencionan en este informe porque se entiende que es oportuno el análisis de los mismos (se comparte la opinión de su pertinencia).

A respecto es posible señalar que en el caso de los principales productos de exportación de origen animal (la carne, sus derivados y el ganado en pie), en 2015 se registran exportaciones de Uruguay al menos a 22 de los 34 países miembros de la OCDE: Países Bajos, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Irlanda, Italia, Francia, España, Grecia, Suiza, Suecia, Dinamarca, Finlandia, EEUU, Canadá, México, Chile, Israel, Turquía, Japón, Corea, y Nueva Zelandia.

En el caso de los productos de origen vegetal más destacados (la soja por su volumen de venta y los cítricos por las exigencias de los requerimientos sanitarios de los mercados de la OCDE), hay que anotar que en 2015 se registraron exportaciones al menos a medida docena de países miembros de la OCDE: Países Bajos, Bélgica, Alemania, Reino Unido, España y EEUU.

En total, considerando productos de origen animal y vegetal se habrían canalizado ventas al menos a 22 países miembros de la OCDE (hay que tener presente que muchas de las ventas que llegan a Europa a través de los Países Bajos y Bélgica, luego se distribuyen en otros países de UE).

El tener registros de ventas al exterior en 22 países de la OCDE (65 % de sus miembros) no quiere decir que sólo se tenga acceso a esta cantidad de mercados (por cumplimiento de requerimientos sanitarios y de inocuidad), sino que sólo en estos casos se concretan negocios por motivos de competitividad global (que incluye también elementos de carácter comercial que hacen inviables negocios con otros mercados que si están habilitados, pero en los que no se logran concretar negocios).

En los hechos si en lugar de considerar la información de un año (dato puntual 2015) se toman en cuenta los países habilitados con algún registro de exportación para el período 2010-2014, en el caso de los productos cárnicos, derivados y asociados, son 29 y no 22 los países miembro de la OCDE a los cuales se exportó: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, EEUU, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

En relación a los productos de origen vegetal sucede algo similar. Hoy día están habilitados mercados a los que no se registraron exportaciones en 2015. En frutas se cuenta con habilitación para el acceso a EEUU, Canadá y UE. En los principales granos de exportación (soja y arroz) se cuenta con habilitación para el acceso a Chile, EEUU, Israel, Japón, México, Turquía y UE. Hay que tomar en cuenta que la UE esta integrada por 28 países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido (en proceso de salida), Rumanía y Suecia.

En síntesis, lo que se pretende indicar con las cifras presentadas es que Uruguay tiene acceso “por razones sanitarias y de inocuidad” al menos a 3 de cada 4 mercados de destino miembros de la OCDE. Algunos de ellos con acceso obtenido a partir de 2010. De allí que se entienda que el proyecto ha tenido impacto en mantener y ampliar los mercados de exportación habilitados por motivos sanitarios y de inocuidad.

**Dejando de lado los indicadores de impacto sugeridos en la EMT, que no llegaron a formalizarse, y pasando entonces a comentar los que están vigentes de acuerdo al último PMR aprobado en diciembre de 2015, vale hacer los siguientes comentarios:**

**Indicador 1.1. – Productividad Agropecuaria Incrementada. No se observan cambios sustantivos en la productividad de los principales rubros de producción exportable en Uruguay entre 2010 y 2016, a excepción de la leche. El gran cambio en el período se vincula más que nada a un aumento de la producción física total de algunos rubros (por ejemplo soja y madera), por cambios en el uso del suelo que fueron asociados a menores producciones de otros rubros (por ejemplo maíz, trigo, carne ovina y lana).**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Productividad de los Principales Rubro (kg./há) | 2009/2010 | 2010/2011 | 2014/2015 | 2015/2016 |
| Arroz | 8.012 | 7.094 | 8.686 | 8.094 |
| Trigo | 3.335 | 3.220 | 2.697 | 3.610 |
| Cebada | 3.294 | 3.010 | 2.440 | 3.840 |
| Soja | 2.105 | 1,788 | 2.331 | 1.900 |
| Maiz | 5.510 | 3.574 | 5.761 | 4.600 |
| Leche (\*) | 2.061 | 2.420 | 2,795 | 2.875 |
| Carne Vacuna | 74 | 80 | 82 | 87 |

(\*) Son ltrs. no kg.

**Indicador 1.2. – Volumen de Exportaciones. Se observan incrementos importantes de las exportaciones de tres rubros agroindustriales que son la soja, la madera y derivados y los lácteos (su producción creció del orden del 50 %, 20 % y 25 % respectivamente con un mercado doméstico prácticamente incambiado). En el resto de los productos de exportación más tradicionales (cárnicos fundamentalmente) el cambio significativo se registro en sus precios internacionales y no en las cantidades exportadas (la producción de carne vacuna se mantuvo estabilizada y la de carne ovina cayó casi un 40 %).**

**Indicador 1.3. – Valor de las Exportaciones. La gran mayoría de los rubros agroindustriales exportables (con algunas excepciones como lana y trigo), incrementaron el valor de sus exportaciones como consecuencias principal del incremento de los precios internacionales, y como ya se comentó en el punto anterior en algunos rubros específicos también del volumen. Las exportaciones de productos agroindustriales crecieron casi 3 veces entre 2010 y 2015.**

**Con relación a la ejecución financiera vale decir que el presupuesto del Programa al momento del diseño fue establecido en $US 11,0 millones, $US 10,5 millones de préstamo BID y $US 0,5 millones de contrapartida local.**

**Se proyecto la ejecución del Programa en 5 años, esperando ejecutar el 9 % en el año 1, el 15 % en el año 2, el 25 % en el año 3, el 30 % en el año 4 y el 21 % en el año 5.**

**El Programa fue beneficiado con una prórroga del BID de 18 meses para poder utilizar la totalidad del préstamo, debido a que durante los 2 primeros años de actividad del mismo – 2010/2011 - (por diversos motivos) permaneció prácticamente parado, registrando una ejecución que no alcanzó al 4 % del total.**

**Iniciado en los hechos en el año 2012, el PAGPA tomo un buen ritmo de ejecución. La tabla que sigue muestra la comparación entre los % acumulados de ejecución proyectados al cierre de cada año en el diseño, con los registrados al cierre de 2012, 2013, 2014, 2015 y Julio de 2016 en la realidad.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **% de Ejecución Acumulada** | **Al cierre del Año 1** | **Al cierre del Año 2** | **Al cierre del Año 3** | **Al cierre del Año 4** | **Al cierre del Año 5** |
| En el Diseño del Proyecto | 9 % | 24 % | 49 % | 79 % | 100 % |
| En la Implementación del Proyecto (\*) | 19 % | 48 % | 65 % | 88 % | 100 % |

\*) Nota explicativa: El Año 1 de Implementación del Proyecto incluye los años calendario 2010 a 2012, por las razones de atraso en la puesta en marcha que se explicaron en el capítulo 2. El año 5 de Implementación del Proyecto corresponde a 2016 que incluye 7 meses y no 12 meses.

En cuanto a la ejecución por componente al cierre del Programa respecto de lo presupuestado en el diseño se puede observar (en la tabla siguiente) un ajuste bastante adecuado a nivel de componentes y algunas diferencias al interior de los componentes que merecen ser comentadas.



Las diferencias más destacables corresponden al Plan Director de Informática del componente 1. y Laboratorio del componente 2., que fueron los “privilegiados” al momento de la asignación de los recursos.

En el caso del Plan Director de Informática, pese a que se asignaron más recursos que los proyectados no se lograron la totalidad de las metas establecidas, y esto se debe a que las carencias diagnosticadas en el diseño fueron menores a las efectivamente encontradas en la realidad al momento de tratar de lograr su implementación.

En relación a los Laboratorios, la mayor asignación de recursos efectuada respecto a los previstos en el diseño se pueden vincular en parte al cambio de escenario comercial que hizo que el Programa pusiera especial atención en apoyar las transformaciones necesarias en la DGSA para lograr las metas, en un escenario muy dinámico pautado por el hecho del que el país se fue transformando en exportador de productos de origen vegetal y se partía de situación de equipamiento y capacidades bastante menos ajustada a los requerimientos de los mercados que las necesarias. El sesgo hacia la inversión en Laboratorios también puede asociarse a las dificultades institucionales que se encontraron para avanzar en la coordinación de la actuación de los servicios de la DGSA y la DGSG en los pasos de frontera que no permitieron avanzar en las Barreras Sanitarias con la misma facilidad que se pudo hacerlo en los Laboratorios de la DGSA.

**Conjugando el grado de avance parcial en los logros del proyecto (indicadores clave), y habiéndose asignado prácticamente el 100 % de los recursos previstos, puede decirse que la eficiencia fue menor a la proyectada en el diseño.**

No obstante ello puede confirmarse que los avances parciales en el cumplimiento de las metas de productos permitieron progresos en el logro de las metas de resultados y tuvieron (en alguna medida) el impacto esperado contribuir a la apertura de nuevos mercados de exportación de productos agropecuarios y al mantenimiento de los existentes a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria.

**Por tanto y a pesar de que la eficiencia fue menor a la proyectada en el diseño, debe calificarse cómo satisfactoria la performance del Programa en términos de eficiencia.**

La información sobre el comportamiento del sector agroexportador correspondiente al periodo de ejecución del Programa muestra que además del aumento de la importancia relativa de las exportaciones sectoriales en el total de las exportaciones del país (del 60% a 72%), se verifica un cambio en la composición relativa de las mismas. Los productos de origen vegetal pasan a representar prácticamente el 50 % de las exportaciones sectoriales, cambiado el perfil histórico netamente exportador pecuario (carne, leche y lana) en menos de una década.

En el marco de dicha dinámica comercial se ha mantenido el acceso a 130 mercados con productos cárnicos, a 100 mercados con productos lácteos, a 70 mercados con productos de la pesca y la acuicultura, y a 49 mercados con vinos, sin que se identifiquen pérdidas de mercados para ningún producto; y se ha generado además la apertura de 20 nuevos destinos para las exportaciones de productos agroindustriales entre 2010 y 2014. Se destacan específicamente 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, y manzanas a Venezuela.

**Toda la información referida no hace más que confirmar la relevancia del Programa que trabajó particularmente en lograr mejoras en la infraestructura, equipamiento, soporte informático, software y capacitación de RRHH, que permitieron mejorar la calidad de los servicios de sanidad e inocuidad (para los clientes del exterior-importadores y para los clientes nacionales-exportadores, productores y población en general).**

**Con respecto a la sostenibilidad,** es posible señalar que para mantener la mejora de los servicios prestados 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 cumplir los mismos plenamente, se hace necesario al menos contemplar los siguientes elementos:

* 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 UE 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 para 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 des-acumulación en capital humano en 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, y planificar los ingresos y egresos de RRHH de manera de asegurar el debido traslado de conocimientos y experiencia de los que se retiran a los que ingresan.
* 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 a favor de respaldar la sanidad e inocuidad de los productos de origen animal con base a un trabajo más integrado, y llevar a cabo las obras de saneamiento que permitan manejar las aguas pluviales y cloacales de manera independiente mejorando así la gestión ambiental de los Laboratorios involucrados.
* Completar la implementación del software de gestión (LIMS) en todos los laboratorios que hace a 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.

Finalmente hay que referirse a **las lecciones aprendidas** de la ejecución del PAGPA, que pueden ser agrupadas según refieran al diseño, a la gestión, al la planificación y el monitoreo u otras cuestiones relevantes.

**Con relación al Diseño:**

* No deben comprometerse metas que excedan la responsabilidad directa del programa, no vinculadas directamente a acciones o líneas de presupuesto específicas, porque ello dificulta una adecuada evaluación.
* La estrategia debe focalizarse en lineamientos prioritarios relevantes, que determinen áreas e inversiones de magnitud, respondiendo a problemas a resolver u oportunidades de mejora, en el marco de una visión prospectiva de mediano plazo.
* Es necesario contar con un Coordinador con plenas responsabilidades de gestión para la ejecución, aunque la conducción estratégica de la operación recaiga en una autoridad jerárquica del institución ejecutora (ya que esta que no puede dar seguimiento a las cuestiones operativas).
* Los proyectos que tienen entre sus objetivos cambios profundos en los procesos de gestión, deben incorporar desde el diseño RRHH y actividades destinados a sensibilizar y concientizar a los actores claves, en especial en organizaciones (como el MGAP) donde el promedio de edad de la plantilla es elevado y la forma de trabajo vigente cuenta con buena valoración de parte de actores internacionales (caso de la DGSG).

**Con relación a la Gestión:**

* Cuando se promuevan ámbitos de coordinación de actores intra-institucionales con igual rango jerárquico convocados para la ejecución, hay que procurar que se consagre formalmente ése ámbito por las máximas autoridades, para contar desde el arranque con mecanismos que aseguren coordinación y trabajo conjunto, interacción y continuidad, con independencia de los cambios circunstanciales de funcionarios.
* Cuando se trata de mejorar la cultura organizativa a nivel interno y el relacionamiento con los clientes y usuarios de los servicios de una institución (en este caso el MGAP), deben asignarse 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.
* Al incorporar equipamiento y nuevas técnicas que exigen capacidades y RRHH entrenados durante las fases iniciales de implementación, es necesario prever contrataciones temporarias y capacitación que puedan asegurar la puesta en régimen de funcionamiento de los equipos en el menor tiempo posible. Paralelamente es crítico contar con un plan de ingreso de RRHH a la plantilla que sea capaz de adelantarse en el tiempo a la fecha de egreso del personal formado por motivos jubilatorios apropiándose del conocimiento acumulado y evitando la pérdida de capital humano. Esto debe ser necesariamente apoyado con sistemas de información confiables que permitan acceder a la memoria de conocimientos generados.
* En base a los progresos logrados en los laboratorio del MGAP como soporte del status sanitario del país y de cumplimiento de las exigencias de los mercados en materia de inocuidad alimentaria, es que es necesario avanzar hacia sistemas de gestión de laboratorios unificando capacidades, con seguimiento y control de procesos, cálculos de costos que permitan implementar adecuadamente políticas tarifarias, mayor articulación con el sector privado, implementación de normas de seguridad, etc. generando un servicio eficiente y de referencia a nivel internacional.
* Resulta necesario tener claramente identificados a los responsable por el cumplimiento de las diferentes actividades del Programa (Coordinación General, Componentes, Seguimiento&Evaluación, Administración), más allá de disponer de una buena conducción estratégica al más alto nivel jerárquico institucional.
* Habiendo claridad en la estrategia a seguir y personal suficientemente calificado asignado al cumplimento de las actividades definidas, se puede lograr una buena ejecución a pesar de las limitaciones en cuanto a velocidad de ejecución que supone el cumplimiento de los requerimientos administrativos a los que están sometidos los Programas de inversión pública.

**Con relación a la función de Planificación y Monitoreo:**

* 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.

**Otros aprendizajes relevantes:**

* Es necesario fortalecer 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.
* 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, implementando campañas de difusión y la colaboración público-privada en las tareas de vigilancia sanitaria.
* La promoción de esquemas colectivos entre productores, sus organizaciones y empresas proveedoras de insumos y servicios, beneficia a todos y ayuda a compartir costos con miras a la sostenibilidad, para la vigilancia y control de plagas y enfermedades.

# 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 Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (PAGPA) tiene 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 para la atención de los usuarios de todo el país. Su diseño atendió al diagnóstico que se resume a continuación.

**El Diagnóstico**

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 del país, por su contribución al Producto Interno Bruto (PBI), el empleo y principalmente a la generación de divisas a través de las exportaciones.

Las exportaciones sectoriales (agropecuarias, agroindustriales y agroalimentarias) se situaban en $US 3.800 millones (año 2008), un 60% de las exportaciones totales del país; comenzando a observarse en ese entonces la aparición de nuevos rubros exportados y la penetración de nuevos mercados, generando así diversificación 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% del valor total de sus ventas de mercaderías al exterior.

Se indicaba entonces que los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, con características de bienes públicos, son fundamentales para atender las exigencias en materia de sanidad y garantía de inocuidad en los mercados internacionales y para respaldar el mantenimiento de la tendencia creciente de las exportaciones sectoriales del país. También se señalaba que dichos servicios son importantes para reducir la probabilidad de ingreso de plagas y enfermedades, que podrían originar impactos negativos sobre la actividad agropecuaria, la biodiversidad y la salud pública.

El MGAP, a través de su Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) y su Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), es la autoridad sanitaria nacional y de la condición higiénico-sanitaria de los alimentos de origen animal y vegetal respectivamente, y 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).

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 concluye que sus servicios veterinarios tienen 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 cuadro siguiente destaca algunos resultados de la evaluación PVS, con recomendaciones sobre competencias críticas, las cuales fueron identificadas al momento del diseño para ser atendidas con el Programa.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Competencia Crítica** | **Nivel de Progresión** | **Recomendación** |
| Personal científico y técnico de los Servicios Veterinarios | 4 | Crear un sistema para documentar los procedimientos de gestión eficaces para la evaluación de las prestaciones de los veterinarios y demás profesionales |
| Competencias de los para-profesionales de veterinaria | 3 | Definir y estandarizar las competencias para para-profesionales |
| Recursos físicos | 4 | Mejorar oficinas locales |
| Garantía de calidad de los laboratorios | 4 | Asegurar que el proceso de acreditación ISO 17.025 se implemente en las funciones de los laboratorios |
| Comunicación | 4 | Desarrollar planes de comunicación para los servicios veterinarios |
| Participación de los productores y demás partes interesadas en programas comunes | 4 | Investigar el nivel de participación de los productores y demás partes interesadas en la organización y ejecución de los programas |

El cuadro siguiente destaca algunos resultados de la evaluación DVE, con recomendaciones sobre competencias críticas, las cuales fueron identificados al momento del diseño para ser atendidas con el Programa.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Competencia Crítica** | **Nivel de Progresión** | **Recomendación** |
| Establecer y aplicar medidas sanitarias y procedimientos aplicados científicamente | <50% | Mejorar la capacidad para identificar de antemano los problemas y situaciones sanitarias que podrían poner en riesgo o beneficiar el status fitosanitario del país |
| Talento humano | 75% | Mayor dedicación del personal en los puestos de frontera de las barreras sanitarias |
| Actualización de recursos humano | 25% | Organizar planes de capacitación |
| Informar efectiva y oportunamente sobre programas sanitarios y mantener canales  fluidos de comunicación | <50% | Organizar la comunicación con los usuarios bajo un programa de información y comunicación |
| Certificar servicios o procesos de  conformidad con las normas  nacionales e internacionales | <50% | Tener un sistema de certificación con control de calidad sobre los procesos y cumplimiento de las normativas |

A pesar de los 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 gestión institucional en su conjunto del MGAP. Los desafíos institucionales del MGAP que afectaban a los servicios de sanidad al momento del diseño y la identificación de las actividades del Programa propuestas para su atención se presentan en la tabla a continuación.

|  |  |
| --- | --- |
| **Desafío** | **Actividad del Programa** |
| i) falta de integración de las acciones del MGAP bajo una estrategia común | Plan estratégico funcional y plan estratégico para los servicios de sanidad |
| ii) trámites lentos y heterogéneos (escaso uso de nuevas tecnologías de información y falta de uniformidad de procedimientos) | Plan director del sistema de información  Fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local (ventanilla única) |
| iii) alto porcentaje del personal en la franja cercana a edad de retiro y falta de una estrategia de gestión de recursos humanos de mediano y largo plazo | Estrategia de gestión de recursos humanos |
| iv) falta de planeamiento integrado de todos los recursos físicos disponibles | Plan estratégico funcional |
| v) concentración de los servicios en Montevideo | Fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local |
| vi) insuficiente coordinación entre las políticas nacionales, departamentales y locales | Plan estratégico funcional y plan estratégico para los servicios de sanidad |

**El Diseño**

Atendiendo todo lo antedicho el Programa se estructuró en dos componentes:

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.

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 cuadro a continuación presenta los indicadores clave definidos para el Programa en el diseño.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Indicadores Clave** | **Tiempo de Medición** | **Justificativa de su Selección** |
| Desempeño de los servicios sanitarios mejorado, medido con metodología internacional PVS-DVE (competencias críticas: calidad de laboratorios, control de fronteras, comunicación y participación de partes interesadas). | Al final de la ejecución del Programa. | Es una medida de la mejora de la gestión de los servicios sanitarios, cuya evaluación es realizada por organismos internacionales de referencia. Esta mejora tiene impacto en el status sanitario, aspecto clave para el acceso a los mercados de exportación. |
| Reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales. | Al final de la ejecución del Programa. | Es una medida que refleja una mejor prestación de los servicios a nivel local, y un mayor acercamiento de la institución a los usuarios y todas las partes interesadas. |
| Gestión pública del MGAP basada en planeamiento estratégico. | Al final de la ejecución del Programa. | Es una medida de la mejora de la capacidad de gestión que contribuye a mayor eficiencia y transparencia en el uso de recursos públicos y a una mejor prestación de los servicios. |

El Marco de Resultados (MR) preparado en el diseño (Anexo 1) presenta el detalle de todos los indicadores de resultados y de productos del Programa, con sus correspondientes metas.

Respecto del impacto esperado del Programa, el Marco de Resultados preparado en el diseño no contempla su definición. No obstante, el Informe de Seguimiento de Progreso (ISP), actualizado al 4/10/13, establece cómo impacto esperado del Programa el de mejorar la competitividad del sector agropecuario del país, para garantizar la seguridad alimentaria y mantener y ampliar los mercados de exportación.

Posteriormente, en Junio de 2014, el Informe de Evaluación de Medio Término (IEMT) señala que el impacto esperado enunciado anteriormente resulta ambicioso, debido a la enorme cantidad de factores que influyen sobre la competitividad, y al hecho de que Programa acciona solo sobre unos pocos; y propone en consecuencia una definición alternativa de impacto: “contribuir a la apertura de nuevos mercados de exportación de productos agropecuarios y al mantenimiento de los existentes a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria”. Asimismo recomienda y justifica como indicadores de impacto, a ser medidos al final del proyecto, los que se presenta en la tabla que sigue.

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicador de Impacto** | **Justificación de su Propuesta** |
| Cantidad (número) de mercados (países) con restricciones sanitarias al ingreso de los 10 (diez) principales productos agropecuarios de exportación. Medición en base a datos de MGAP y comisión de inocuidad. | La reducción y/o mantenimiento (dado el incremento en los estándares solicitados por los países) de este número reflejaría una mejora en las condiciones sanitarias, algunas de las cuales resultarán de las acciones del Programa. |
| Cantidad (número) de países desarrollados (OCDE) que son destino de exportaciones agropecuarias uruguayas. Medición anual en base a datos del BCU. | En términos generales se verifica mayores estándares sanitarios en los países desarrollados por lo que el incremento en la cantidad de estos países como destino reflejará, entre otras cuestiones, una mejora en los aspectos de sanidad e inocuidad. |

**Actividades de la evaluación según los TDR**

• Desarrollar una revisión de múltiples documentos (propuesta de préstamo y sus anexos, informes de avance del ejecutor, evaluaciones e informes desarrollados durante la ejecución del proyecto, estudios de la situación ambiental del país previos y posteriores a la aprobación del proyecto, legislación relevante, informes de consultorías contratadas durante el diseño de la operación, etc.).

• Desarrollar entrevistas con el equipo a cargo del diseño del proyecto y el especialista a cargo del seguimiento del proyecto, a los integrantes de la Unidad Ejecutora (UE), a miembros de las distintas direcciones y jefaturas del MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca).

• Recolectar y procesar datos provistos por el Programa y por el MGAP que permitan la evaluación de las metas de productos y resultados estipuladas, y datos adicionales que permitan estimar otros indicadores que sean consideradas pertinentes para evaluar la evolución del PAGPA.

• Estimar los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados para el resultado "Gestión del MGAP mejorada”. En caso de no existir la información suficiente, plantear y estimar algún indicador alternativo que cumpla las características: específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo.

• Consistencia del diseño del Programa: Se describirá la problemática del subsector durante la preparación del Programa y se analizará críticamente la conceptualización y diseño del Programa, así como la estrategia de ejecución planteada para atender dicha problemática. EI análisis incluirá la relación entre el objetivo de los componentes incluidos dentro del Programa y los problemas identificados y los supuestos originalmente planteados. Esto incluirá la revisión de la lógica vertical del Programa, incluyendo un análisis cualitativo de la atribución entre los productos del Programa y los resultados observados.

• Productos y resultados alcanzados: Se analizará la evolución de los productos a nivel de cada subcomponente del Programa, según los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados. Se realizará un análisis comparativo de las metas alcanzadas con respecto a las metas originales. Sobre la base de los resultados de este análisis, se determinará el grado de cumplimiento de logros por subcomponente como del objetivo de desarrollo del Programa. Se deberá justificar o explicar los cambios si los hubiere a la Matriz. Más allá de constatar el avance respecto a las metas del Programa, se deberá describir cómo y con qué medios se dieron cumplimiento a los indicadores de productos previstos, en términos de su calidad y relevancia para el logro de los objetivos del Programa. Asimismo se documentará la identificación de otros posibles logros no previstos en el diseño de la operación

• Ritmos de desembolsos: Se analizará la ejecución financiera del Programa, determinando el grado de ejecución por componente (porcentaje de desembolso alcanzado respecto al monto originalmente asignado), así como el grado de ejecución anual del Programa en su conjunto por fuente de financiamiento (monto desembolsado por año respecto al monto originalmente planteado en el cronograma original de desembolsos).

• Análisis ambientales: Determinar el grado de cumplimiento de las medidas de protección ambiental y social incluidas en el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) de la Propuesta de Préstamo del Programa.

• Sostenibilidad de largo plazo: Evaluar la sostenibilidad de las inversiones realizadas a fin de que se pueda mantener el flujo de beneficios esperados por el proyecto y lograr sus impactos esperados en el mediano y largo plazo. En ese sentido, se analizará los costos de operación y mantenimiento (O&M) de las obras y bienes, la estrategia de ejecución y articulación inter-institucional (si existiese).

• Lecciones aprendidas: Con base en los resultados de las actividades anteriores, se presentará un conjunto de lecciones aprendidas de la ejecución del Programa. Dichas lecciones deberán contribuir a una mejor gestión de los servicios agropecuarios y paralelamente podrán identificar nuevas estrategias de ejecución y mecanismos de participación efectivos. Asimismo, podrán ser insumos para futuras nuevas operaciones.

# Desempeño del proyecto

## Efectividad

### Análisis de la Lógica Vertical

El objetivo del Programa propuesto es fortalecer la gestión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), con énfasis en 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 comprende dos componentes: 1. Fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP, y 2. Apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad.

El diseño del Programa posee una lógica vertical adecuada a pesar de lo cual, existen debilidades en la definición de ciertos productos y en especial, de los indicadores del Marco de Resultados (MR). Entre las principales falencias se destacan: (i) no se encuentra claramente delimitado el alcance de los productos lo cual se refleja en indicadores de resultados y productos inadecuados; (ii) la definición de los resultados esperados para los productos 1.3 Estrategia de Gestión de Recursos Humanos y 1.4 Estrategia de comunicación, difusión y sensibilización, resulta ambiciosa en términos de los recursos asignados; (iii) en varios casos el objetivo de un producto y el indicador de resultado se encuentran formulados de la misma manera, confundiéndose un producto o resultado con la forma de medir si el mismo se ha alcanzado; (iv) los indicadores de productos referidos al diseño e implementación de planes (estratégico funcional, de sistemas, de RRHH, de comunicación, de inocuidad), carecen de las especificaciones necesarias, resultando ambiguo el alcance y la forma en que deberán evaluarse si se cuenta con dicho producto o no y en qué grado; (v) en 12 de los 21 indicadores de producto se establece como medio de verificación la Memoria Anual (MA) del MGAP que no posee la desagregación requerida para este fin.

Las falencia indicadas en el Marco de Resultados (MR), junto con la no definición de los indicadores de impacto en el diseño, así como la redefinición del alcance de algunos productos realizada durante el transcurso de la ejecución, afectan en alguna medida la posibilidad de efectuar una evaluación final contrastando indicadores de producto, resultado e impacto exclusivamente con los definidos en el diseño.

No obstante ello, en la tabla que se presenta en el punto 2.1.b. (Resultados Logrados) se señala para cada uno de los resultados y productos definidos en el Marco de Resultados del diseño (Anexo 1), la comparación entre la situación base (año 2008) y la situación Meta (año 2016), los comentarios relativos a los ajustes (en el caso que corresponde), y al avance logrado con la ejecución del PAGPA a la fecha de cierre.

Como consecuencia de los avances que allí se detallan es posible valorar lo sucedido a nivel de los Indicadores Claves del diseño.

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicadores Clave** | **Medición al Final del Programa** |
| Desempeño de los servicios sanitarios mejorado, medido con metodología internacional PVS-DVE (competencias críticas: calidad de laboratorios, control de fronteras, comunicación y participación de partes interesadas). | Logrado en el caso de la DGSG, de acuerdo a los resultados de la metodología prevista aplicada en 2014, que fueron mejores que los registrados en 2007.  Logrado parcialmente en el caso de la DGSA, aunque no medido por la metodología prevista, pero si por el reconocimiento de su forma de actuación para acceder a los mercados más exigentes en material de sanidad e inocuidad vegetal (UE-se mantiene abierto, y EEUU-se abre). |
| Reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales. | No hay mediciones directas concretas que puedan acreditar el logro de este resultado, pero se puede decir que los avances alcanzados son de consideración debido a: (i) la incorporación progresiva de gestiones que se pueden iniciar vía internet, que ha simplificado la tarea a los usuarios en relación con 17 trámites que se pueden comenzar sin necesidad de presentarse en dependencias del MGAP (incluso alguno de ellos se complete por esta vía), (ii) las mejoras edilicias, de equipamiento y de capacidades de los RRHH responsables por el funcionamiento de los 9 CAMs implementados con apoyo del Programa, que han mejorado la calidad de atención local de los usuarios. |
| Gestión pública del MGAP basada en planeamiento estratégico. Fue modificado durante la ejecución, ya que el MGAP (como se explica en el punto 2.1.b.), definió por si los lineamientos estratégicos de actuación para el período 2010-2015. En atención a algunos de ellos se limitó el alcance de este resultado a: (i) el diseño e implementación de un software para respaldar la gestión de la DGS, que sería aplicado a sus 12 unidades, como piloto de lo que podría luego implementarse en todas las UE del MGAP, (ii) el diseño e implementación del plan director de información, informática y telecomunicaciones, (iii) el diseño e implementación del plan de capacitación a funcionarios de la institución. | El software para respaldar la gestión de la DGS (identificado como Tablero de Comando), esta plenamente desarrollado, pero solo 2 de las 12 unidades de la DGS operan el mismo on-line, por lo que no cumple la función para la que fue pensado. Puede decirse que en este caso no se ha logrado lo que se buscaba.  El plan director de información, informática y telecomunicaciones fue culminado y su implementación ha avanzado en el marco del Programa.  El plan de capacitación fue definido y se ha implementado parcialmente. |

Asimismo es posible evaluar lo sucedido en relación con la última definición de impacto del Programa **propuesta** en el Informe de Evaluación de Medio Término (que quién suscribe considera conveniente, aunque no se concretó formalmente) “contribuir a la apertura de nuevos mercados de exportación de productos agropecuarios y al mantenimiento de los existentes a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria”.

Al respecto en el Anuario 2014 de OPYPA (Anexo 2) se cita expresamente que 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 y equina a Vietnam, cebada y ganado lechero a China, manzanas a Venezuela.

También se comenta que sin perjuicio de la importancia de diferenciar la producción del Uruguay por calidad e inocuidad y no de competir en volumen de producción (por ser un país pequeño), corresponde resaltar que a nivel mundial Uruguay ocupa el 5º entre los países exportadores de leche en polvo (con contenido de grasas mayor a 1,5%), el 6° lugar en exportación de carne bovina congelada sin hueso, 6° lugar en exportación de soja y el 7° lugar entre los exportadores de arroz.

Si nos remitimos a los indicadores de impacto formalmente vigentes en el último PMR aprobado en diciembre de 2015, los resultados son también positivos, ya que las exportaciones aumentaron algo en volumen y mucho en valor (por efecto de los precios internacionales que fueron particularmente elevados en el período 2010-2015). Este último indicador es particularmente ilustrativo ya que crecieron casi 3 veces en el período.Por todo lo antedicho se puede decir que el Programa ha tenido (al menos en parte) el impacto esperado, de acuerdo a la definición del mismo planteada en el IEMT.

### 2.1.b. Resultados Logrados

Previo al análisis de los resultados logrados por el Programa es importante realizar algunas consideraciones que tiene que ver con dos aspectos: (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 subcomponentes, y en los tiempos de ejecución.

**En relación al contexto institucional** en el marco del cual fue implementado el Programa hay que considerar que el préstamo fue diseñado durante el año 2009, fue aprobado por el Directorio del BID el 9 de Septiembre del mismo año, 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, generaron una gran demanda de trabajo y tiempo de negociación de los funcionarios, que relegó a un segundo plano la prioridad de implementación del Programa.

Asimismo el proceso de reforma del estado impulsado por la nueva administración, obligó a la postergación de algunas acciones previstas en el Programa a la espera de definiciones estratégicas de alcance nacional.

Los procesos burocráticos y las restricciones definidas a nivel del gobierno central retrasaron la incorporación de los RRHH requeridos para conformar la Unidad Ejecutora (UE), una vez que el Programa pasó a ser considerado para su implementación.

El diseño de ejecución preveía que la coordinación del Programa, fuera ejercida por el Director de la Dirección General de Secretaría (DGS). La demanda de trabajo de la Dirección limitó sensiblemente la capacidad del funcionario para atender de manera adecuada a las actividades específicas de la coordinación.

**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 las exportaciones.

El año 2014 fue el primer año dentro del periodo de ejecución del PAGPA en que las exportaciones totales y sectoriales prácticamente no crecieron. Fue un año de relativo estancamiento, con registros totales que apenas superaron a las del año 2013 en un 0,5 %.

Recién en el año 2015 se registra una caída en las ventas de productos del país al exterior (por primera vez desde el año 2009), sumando $US 8.900 millones (40 % más que los registros observados al momento del diseño del Programa). De dicho total, el 72 % correspondió a productos sectoriales (una mayor proporción relativa que la observada en el diseño, que era del 60 %).

También se verifica en el periodo de referencia un cambio en la composición relativa de las exportaciones del sector. 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, durante el periodo de referencia en el cual se enmarca la evaluación de la ejecución del PAGPA (comparando la información utilizada para el diseño correspondiente al año 2008, con la última información anual disponible correspondiente a al año 2015) 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 (Anexo 3).

Todos los cambios señalados afectaron particularmente la ejecución del componente 2, referido a la inocuidad, las barreras sanitarias y los laboratorios. Estos temas que hasta fines de la década pasada eran preocupación casi exclusiva de los servicios ganaderos (DGSG), pasaron a ser una preocupación creciente de los servicios agrícolas (DGSA).

Por los motives institucionales y comerciales reseñados precedentemente el Programa presentó dos fases claramente diferenciadas en la ejecución, y un mayor involucramiento de la DGSA respecto de la DGSG.

La primera fase 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, muestra un ritmo de ejecución más acelerado, que al amparo de la extensión del plazo de ejecución concedido por el BID (18 meses adicionales), llegó a Julio de 2016 con las casi totalidad de los recursos del préstamo ejecutados.

A Diciembre del año 2015 el PAGPA registraba una ejecución próxima al 90 % de los $US 10.500.000 del préstamo. Y a Mayo del año 2016 los desembolsos (24) sumaban $US 10.086.944 (96 % del préstamo).

La ejecución de la segunda fase estuvo orientada por 19 Lineamientos Estratégicos definidos por el MGAP (Anexo 4), para su actuación durante el período 2010-2015, entre los que se destacan 10 que tienen relación directa con el PAGPA (se los presenta numerados en el orden que han sido publicados por el propio MGAP):

**2) Políticas de Sanidad Animal** **(UE5)** - Fortalecer capacidades de ejecución de políticas sanitarias y de vigilancia epidemiológica. Rediseño del Sistema de Barreras Sanitarias.

**3) Fortalecimiento de la Dirección General de Servicios Agrícolas (UE4)** - Apoyar el desarrollo sostenible y sustentable de los territorios utilizados por las cadenas productivas agrícolas. Incrementar la eficiencia del MGAP en la elaboración de protocolos de certificación de productos y procesos para el comercio de productos agrícolas.

**8) Fortalecimiento en la Administración del MGAP** – Mejora de Gestión. Jerarquización de la Dirección General de Secretaría (UE1). Automatización de los procesos, focalizando gestión on-line. Puesta en operaciones del CAC (Centro Atención Ciudadano).Gestión basada en proyectos, evaluando su resultado y basados en planificación estratégica y procesos de mejora continua.

**9) Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA)** - Soporte en las acciones de monitoreo, seguimiento, evaluación y definición de políticas para las cadenas productivas. Brindar servicios para políticas de gestión del riesgo y toma de decisiones en tiempo real.

**11) Funcionamiento de los Laboratorios** - Reorganización de los laboratorios bajo la modalidad de gerenciamiento único. Área Vegetal y Área Animal. Rediseño institucional que permita referenciar las acciones delegables. Estructuración de un mercado privado de servicios a terceros. Sistema de Auditoría Técnica sobre los servicios de terceros. Adecuación de normativa de respaldo a los puntos anteriores.

**12) Programa de Acreditación Técnica** - Acreditación de técnicos y profesionales de ejercicio libre que brinden asistencia técnica o servicios a productores beneficiarios de programas ejecutados por el MGAP. El proceso de acreditación y evaluación será realizado por los organismos competentes del Estado y de la Institucionalidad Pública Agropecuaria y de la UDELAR.

**13) Política de Descentralización** - Readecuación organizativa y normativa de la descentralización del MGAP, con énfasis en la participación de actores locales. Mesas de Desarrollo Rural y Consejos Agropecuarios Departamentales. Coordinación de las políticas de desarrollo territorial a través de la acción del Consejo Agropecuario Nacional.

**16) Políticas de Inocuidad** - Fortalecer las acciones como autoridad sanitaria competente haciendo foco en la necesidad de:

a) Construcción de una Estrategia Nacional de la Inocuidad.

b) Coordinación Interinstitucional. MSP, Intendencias Municipales, OPP, MIEM, MIDES.

c) Diseño Organizacional de la Inocuidad de Alimentos para su inclusión en el Presupuesto 2015.

d) Rediseño institucional que regule la Inocuidad de Alimentos, con alcance universal.

**17) Programas de Formación** - Será competencia de los organismos especializados del estado. En el caso de tareas de capacitación en técnicas de aplicación inmediata en el proceso productivo, certificaciones, acciones de regulación y control, deberán ser analizadas en forma puntual o específica de forma de no interrumpir procesos en curso.

**19) Comunicación** - Plan de Comunicación con el propósito de:

a) Difusión de las acciones y programas ejecutados por el MGAP y la Institucionalidad Pública Agropecuaria.

b) Apoyo a las acciones en materia de Sanidad, Sustentabilidad en el uso de los Recursos Naturales, Inocuidad y Seguridad Alimentaria.

c) Construcción de compromiso social con las acciones de política pública agropecuaria.

**Siguiendo el modelo del Marco de Resultados presentado en el documento de diseño, se presentan en la tabla que sigue los Indicadores de resultado y productos establecidos para el año base y para el año meta del Programa, y su situación en el año 2016 junto a los comentarios correspondientes que permiten evaluar el grado de cumplimiento logrado.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **PAGPA (Objetivo)** | **Fortalecer la Gestión del 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 para la atención de los usuarios en todo el país** | | | |
| **Indicadores** | **2008** | **Meta Diseño (y observaciones al respecto)** | **2016** | **Comentario** |
| **PAGPA** |  |  |  |  |
| Gestión de los servicios sanitarios mejorada para evitar entrada de enfermedades y apoyar el ingreso a los mercados. | Desempeño de los servicios sanitarios medidos con metodología DVE, PVS o similar (DGSG medido en 2008 y DGSA medido en 2006) con énfasis en las competencias críticas. DGSG: Competencias de los para-profesionales (3), Recursos Físicos (4), Calidad de Laboratorios (4), Comunicación (4). DGSA: Medidas sanitarias y procedimientos aplicados científicamente (<50 %), Actualización de recursos humanos (<25 %), Informar efectiva y oportunamente sobre programas sanitarios (<50%), Certificar servicios o procesos de conformidad con las normas (<50%). | Desempeño de los servicios sanitarios medidos con metodología DVE, PVS o similar con énfasis en las siguientes competencias críticas. DGSG: Competencias de los para-profesionales (4), Recursos Físicos (5), Calidad de Laboratorios (5), Comunicación (5). DGSA: Medidas sanitarias y procedimientos aplicados científicamente (60 %), Actualización de recursos humanos (50 %), Informar efectiva y oportunamente sobre programas sanitarios (60%), Certificar servicios o procesos de conformidad con las normas (75%). | DGSG: El último informe publicado de evaluación PVS de seguimiento de los servicios veterinarios finalizada en mayo 2014, señala que el hallazgo más importante fue que Uruguay partiendo de un nivel ya alto de su SV ha dado respuesta a los resultados y recomendaciones de la evaluación PVS 2007 para mejorar sus servicios aún más: No hay cambios de valor cuantitativos, hay una valoración cualitativa de progreso. Asimismo indica que las fortalezas principales del PVS 2007 siguen en vigor en 2014, habiendo sido evaluado con una herramienta ajustada en 2013 que tiene más competencias críticas que la que se utilizó en 2007. La mejoría cuantitativa en la tabla que compara la calificación de las competencias críticas lograda en 2014 vs. La de 2007 no son mayormente significativas (explicadas en parte por los altos puntajes iniciales), pero si corresponde señalar que en un 75 % de los ítems calificados los valores de 2014 son iguales o superiores a los de 2013.  DGSA: No se volvieron a realizar inspecciones de acuerdo a la metodología DVE. Por lo tanto no se puede medir el progreso utilizando este indicador tal y como estaba previsto en el diseño. En los comentarios adjuntos se da cuenta de otros indicadores de progreso que pueden servir de referencia para valorar los considerables avances en la materia. | DGSG: El último informe de evaluación PVS publicado correspondiente a 2014, da cuenta de progresos en la situación de los servicios veterinarios. No se puede decir que se hayan alcanzado exactamente las metas del diseño, pero sí que hay mejoras relativas que van en dicha dirección.  DGSA: Aunque no se ha ensayado una nueva evaluación de los servicios que pueda dar cuenta directa de los progresos registrados en la calidad de los mismos de acuerdo a una metodología (DVE) con énfasis en las competencias críticas marcadas en el diseño, hay indicadores indirectos de mejorías en la situación de los mismos respecto a su punto de partida: (i) 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, en línea con el punto 41 de las “Guidelines of CODEX CAC/GL 26-1997”, y para transformarse en un laboratorio de referencia. La solicitud a la Organización Uruguaya de Acreditación (OUA) para acreditar los laboratorios en algunas técnicas relevantes para dar respuesta a las recomendaciones de la UE ha sido cursada en mayo de 2016, y está coordinada para noviembre de este mismo año.  Asimismo hay que destacar con relación a este tema (el de la calidad de los servicios) que anualmente la DGSA remite a la OIE los resultados de Microscopía realizados sobre Alimentos para Animales (que hacen parte de los requisitos que debe cumplir el país para mantener el status de libre de encefalopatía bovina-vaca loca), ensayando casi 1.500 muestras.  Finalmente 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. |
| Gestión pública del MGAP, especialmente de sus servicios sanitarios, con base en plan estratégico funcional y evaluación de resultados. | Sistema de gestión basado en la ejecución de actividades de las diferentes Unidades del MGAP. | Sistema de gestión integral del MGAP basada en planeamiento estratégico y evaluación de resultados. | No se cuenta en 2016 con un planeamiento estratégico como el previsto al momento del diseño. Aunque si hubo lineamientos estratégicos definidos por el propio MGAP para el período 2010-2015, sin apoyo del PAGPA.  El resultado buscado en este caso se modificó durante la marcha del proyecto (por acuerdo de partes MGAP-BID), debido a la necesidad de compatibilizarlo con el proceso de reforma del Estado que impulsaba el nuevo gobierno que asumió en Marzo de 2010. Así fue que hacia el 2012 se reorientó el proyecto limitando el resultado al desarrollo y funcionamiento de un Tablero de Control (software) para mejorar los aspectos de planificación y monitoreo de las 12 áreas de la Dirección General de Secretaría (DGS), que atraviesa transversalmente a todo el ministerio, para luego expandirlo a todas las UE del inciso.  Llegado 2016 se cuenta con el software desarrollado, siendo sólo 2 de las 12 áreas de la DGS las que “alimentan” el sistema con información on-line, porque sus propios sistemas de información son compatibles con el software y por lo tanto no hay que “cargarlo” específicamente. El resto de las áreas se gestiona con sus propias herramientas y no duplica la registración de información necesaria para que el Tablero sirva efectivamente para la gestión. | El Tablero de Control para la gestión de la DGS, que fue el resultado redefinido por las partes (MGAP-BID) en 2012, no será alcanzable en el corto plazo por dos motivos principales: (i) no hay una demanda priorizada expresamente por parte de las autoridades de la DGS a los correspondientes responsables de cada una de las áreas que la componen, cómo para lograr que la información necesaria para el funcionamiento del Tablero se cargue en el software (lo que implica una duplicación de trabajo); (ii) hacer compatibles los sistemas de gestión de cada una de las áreas con el Tablero (como sucede con las 2 de las 12 áreas) requiere de inversiones en hard y soft-ware que no están dentro de las prioridades políticas de las autoridades. |
| Reducción de tiempos de tramitación de gestiones y consultas de usuarios en oficinas departamentales. | Tiempo de respuesta a tramitación de gestiones y consultas de usuarios a ser definido (línea de base). | Tiempo de respuesta a tramitación de gestiones y consultas de usuarios reducida con respecto a la línea de base. | No se realizó un estudio de línea de base como estaba previsto en el diseño.  No obstante ello se constatan dos cambios importantes a considerar como elementos de medición indirecta de progresos en dirección al cumplimiento de la meta del proyecto: (i) en 9 de los 19 departamentos del país se han realizado inversiones para la readecuación edilicia, el amoblamiento y el equipamiento de oficinas del MGAP, centralizando su atención al público a nivel local (CAM), y se han capacitados los RRHH concentrados en dichos CAM; (ii) se han simplificado 20 trámites que los “clientes” del MGAP deben cumplir ante la institución, poniendo los mismos a disposición a través de internet, acercando de esta manera al “cliente” que puedo hoy día hacer 17 de esas 20 gestiones sin más requisito que su conexión a internet. Hay 3 trámites simplificados que perdieron validez porque las competencias en la materia que eran del MGAP pasaron a otro ministerio. | No se puede efectuar una medición de tiempos concreta sobre trámites/consultas de los clientes MGAP, pero es indiscutible que la consolidación de centros de atención a nivel departamental que pueden atender diversos trámites que antes exigían el traslado a dependencias centrales del ministerio, y la informatización de algunos de ellos (aunque sean relativamente pocos en comparación al total), representan una mejoría en los tiempos de respuesta de la institución a las necesidades de la demanda. |
| **Componente I. FORTALECIMIENTO DE LA GESTION INSTITUCIONAL DEL MGAP (Productos)** | **Este componente contribuirá a incrementar la eficiencia y eficacia del MGAP en la prestación de los servicios públicos para el sector agropecuario.** | | | |
| Plan Estratégico Funcional del MGAP Implementado. | No se dispone. | Plan Implementado. Fue cambiado por acuerdo entre las partes en 2012 por el desarrollo e implementación de un soft-ware denominado Tablero de Control para la DGS, que sería luego expandido al resto de las UE del MGAP.  Los lineamientos estratégicos institucionales los definió el MGAP en independencia del PAGPA, y no se presentaron bajo la forma de un Plan como estaba previsto, aunque si orientaron la gestión institucional. | Se dispone de un Tablero de Control plenamente desarrollado, funcionando solamente para 2 de las 12 áreas que integran la DGS (Automotores y Adquisiciones) que cuentan con sistemas de información de su gestión compatibles con el Tablero y que por tanto cargan automáticamente la información al mismo. | Ver los comentarios sobre el punto a nivel de Resultados. |
| Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones del MGAP Implementado. | No se dispone. | Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones del MGAP Implementado. | Se dispone de un Plan Director de Información, Informática y Telecomunicaciones, y de un Plan de Mejora de la Seguridad de la Información, contratados a Deloitte con recursos del PAGPA. El Plan Director cuenta con un “portafolio” de 39 proyectos a ser implementados entre 2013 y 2017 (Servicios 6, Procesos 7, Aplicaciones 13, Infraestructura 10, Organización 3 = Total 39).  Tomando en consideración dicho Plan se estableció el Plan Director de Gobierno Electrónico del MGAP, conformando una “cartera” de 75 proyectos al alcance de las posibilidades de ejecución del ministerio y priorizados políticamente.  En Julio del 2016, al momento del cierre del PAGPA, en 12 de los 39 proyectos del Plan Director diseñado por Deloitte se han logrado avances importantes al implementar parte de los 75 proyectos del Plan Director del MGAP, en 11 se han logrado progresos intermedios, y en los restantes 16 los avances son relativamente menores. Sin poder dar una medida exacta del progreso es posible decir que el grado de implementación del Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones del MGAP está a mitad de camino en su implementación. | Vale la pena comentar que con recursos del PAGPA 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; todo lo cual representa avances muy significativos en las capacidades de gestión de TI del ministerio. |
| Estrategia de Gestión de Recursos Humanos Diseñada e Implementada, incluyendo Perfiles y Manuales Operativos de Funciones. | No se dispone. | Estrategia Implementada. Fue ajustado el alcance enfocándose en el diseño e implementación de un Plan de Capacitación de RRHH y la realización de pruebas psicotécnicas para el ingreso de RRHH contratados por el PAGPA y funcionarios jerárquicos del propio MGAP, en virtud de que al inicio del PAGPA el MGAP ya contaba con (i) un diagnóstico de la situación de los RRHH, (ii) una estrategia de gestión alineada con el nuevo sistema ocupacional y retributivo de la Administración Central, (iii) un sistema de carrera diseñado por la Oficina Nacional de Servicio Civil. | Se realizó una consultoría con CPA Ferrer que determinó las prioridades de capacitación para el personal del MGAP por Unidad Ejecutora (4.900 de alta prioridad). Se efectuaron entre 2014 y 2016 unas 1.000 personas capacitadas en las áreas de competencia señaladas por el Plan de Capacitación formulado por CPA Ferrer. Además se realizaron 120 capacitaciones específicas a barreristas, 200 a funcionarios de los CAM, y 150 a personas vinculadas a la temática de inocuidad.  Se realizaron 200 pruebas psicotécnicas para el ingreso de personal al MGAP a modo de prueba, para evaluar la viabilidad de su implementación regular. | Las capacitaciones efectuadas se han concretado con niveles mínimos de inversión de parte del MGAP, que ha aprovechado la oferta de capacitaciones sin costos de diversas instituciones en los temas de interés y que ha utilizado la herramienta de capacitación on-line gestionada por el propio MGAP.  La realización de pruebas psicotécnicas para el ingreso de RRHH está limitada al personal que contratan los proyectos financiados con endeudamiento externo y los concursos para funcionarios de alto rango (que convocan a pocos candidatos y por lo tanto no demandan muchos recursos para su aplicación). No está previsto en la nueva Ley de presupuesto cambiar la modalidad de ninguna de las dos actividades, ni capacitación, ni pruebas psicotécnicas para el ingreso de personal. No hay recursos para ello en el nuevo presupuesto quinquenal. |
| Unidad de Gestión de Recursos Humanos fortalecida y con un Módulo de Gestión Informatizado de RRHH Implementado. | No se dispone. | Implementado. | La gestión de los RRHH está focalizada en la capacitación de la plantilla y en la recomposición de la misma, que es un tema prioritario de la institución que cuenta con un porcentaje muy elevado de sus cuadros en edad de jubilarse. | La gestión de los RRHH ha progresado claramente en relación al estado de situación al momento del diseño, y lo ha hecho en la dirección propuesta por el proyecto, aunque se está lejos de la meta planteada en el diseño. |
| 1.600 Funcionarios Capacitados en el Nuevo Modelo de Gestión. | No se dispone. | 1.600 Funcionarios Capacitados. | Unos 400 Funcionaros han sido capacitados en temáticas que hacen al Modelo de Gestión de los Servicios del MGAP. | Se mantienen en el Plan de Capacitación los temas relacionados vigentes (aunque sin recursos específicos del presupuesto asignados para ello). |
| Estrategia de Comunicación y Difusión del MGAP Implementada. | No se dispone. | Se contrataron dos consultorías. La primera para el estudio de imagen y posicionamiento del MGAP que se concluyo en Diciembre de 2013 y sirvió para diseñar e implementar programas de comunicación de la institución. La segunda para realizar el re-diseño del portal web del MGAP que se concreto en Mayo 2016. | No se cuenta con una Estrategia documentada, pero se han implementado mejoras en la calidad de las comunicaciones del MGAP por diversos medios y se concretó el re-diseño del portal web, que facilitará el acceso a los servicios de la institución por parte de los usuarios del mismo. | No se podía esperar demasiado sobre este tema al cual se le había realizado una asignación presupuestal muy menor en el proyecto. |
| Campaña de Sensibilización y Difusión Implementada conforme a la Nueva Estrategia. | No se dispone. | Campaña Implementada. | No se ejecutó. | Se pueden observar acciones específicas de Difusión sobre algunos temas vinculados al PAGPA como son las campañas sanitarias, y las barreras sanitarias. |
| Sistema de Atención de Usuarios con Ventanilla Única Implementada con procesos realizados con aplicación de TICs. | No se dispone. | Implementado. | Se realizaron las adecuaciones edilicias, de mobiliario, equipamiento y capacitaciones de RRHH dejando operativas 9 CAM de los 19 proyectados.  Se simplificaron y están disponibles para ser gestionados vía web 17 trámites que antes requerían que los usuarios llegaran a las oficinas de las dependencias del MGAP  Se puede calificar como satisfactorio el grado de avance registrado en relación con las metas del PAGPA. | La implementación de los CAM sigue estando como estrategia de acercamiento a los usuarios en la agenda del MGAP, aunque con menos peso relativo que la informatización de los trámites que es vista como una herramienta más eficaz para simplificar los mismos y hacerlos más ágiles  En el futuro inmediato está previsto un CAM de carácter especial en Treinta y Tres (similar al establecido en Tacuarembó con apoyo del PAGPA), que ubica a las oficinas del MGAP en un campus interinstitucional que conjuga servicios de investigación, extensión, formación, y administrativos, vinculados al sector agropecuario. |
| 300 Funcionarios Sensibilizados y Capacitados para Atención al Usuario, | No se dispone. | 300 Funcionarios Capacitados. | Se capacitaron 200 Funcionarios | El nivel de progreso puede considerarse satisfactorio. |
| 19 Oficinas Departamentales con Instalaciones Adecuadas y Equipamiento Conforme al Plan Estratégico Funcional. | No se dispone. | 19 Oficinas Departamentales en Funcionamiento. | Se realizaron las adecuaciones edilicias, de mobiliario, equipamiento y capacitaciones de RRHH dejando operativas 9 CAM de los 19 proyectados. | En el futuro inmediato está previsto un CAM de carácter especial en Treinta y Tres (similar al establecido en Tacuarembó con apoyo del PAGPA), que ubica a las oficinas del MGAP en un campus interinstitucional que conjuga servicios de investigación, extensión, formación, y administrativos, vinculados al sector agropecuario. |
| **Componente II.**  **APOYO A LA GESTION DE LOS SERVICIOS DE SANIDAD E INOCUIDAD (Productos)** | **Este componente busca continuar apoyando los avances alcanzados en los servicios veterinarios y agrícolas** | | | |
| Plan Estratégico para los Servicios de Sanidad e Inocuidad, incluyendo la Gestión Ambiental y de Bioseguridad, con Sistema de Seguimiento y Evaluación Implementado. | No se dispone. | Plan Implementado. | En 2014 se concluyó la elaboración del Plan Estratégico de Inocuidad y el diseño definitivo de la UCPIA, cuyo funcionamiento fue revitalizado a partir de la entrada en ejecución del PAGPA y con el complemento del Proyecto FAO/TCP/RLA/3212  En la Ley de Presupuesto de 2015 creó una nueva Unidad Ejecutora (9) del MGAP 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  En los laboratorios de la DGSA y la DGSG se han realizado inversiones en adecuación edilicia, adquisición de equipamientos, desarrollo de software y capacitaciones, que mejoraron la Gestión Ambiental y de Bioseguridad de los Servicios de Sanidad, que pueden dar mayores certezas ya no sólo sobre la calidad de los productos que son analizados en sus respectivas áreas de competencia, sino también de la inocuidad de los mismos, mejorando las posibilidades de controlar las importaciones, la producción, el procesamiento, y las exportaciones de productos agroalimentarios, contribuyendo positivamente a la competitividad internacional del país como agroexportador.  Se implementó el Plan de Vigilancia de Residuos de Plaguicidas (PNVR) en productos vegetales. | Los resultados alcanzados pueden calificarse como muy satisfactorios. |
| Sistema de Control de Calidad de Procedimientos Implementados. | No se dispone. | Sistema Implementado. | A nivel de laboratorios del MGAP (fundamentalmente DGSA y DGSG) se está desarrollando e implementando un Sistema de Gestión (LIMS) que permitirá cuando quede totalmente operativo lograr una rastreabilidad completa del proceso seguido por cada muestra ingresada y hasta la obtención de sus resultados, así como también llevar a cabo la tarea de control de compras e inventario de insumos y el costeo de los análisis para poder definir una política tarifaria (que hoy no se basa en información confiable). | El nivel de progreso puede considerarse satisfactorio en los dos principales laboratorios del MGAP que tiene que ver con la calidad e inocuidad de los productos agroindustriales.  La DINARA aún no ha sido involucrada, entre otras cosas porque está prevista su mudanza al campo donde se sitúa el DILAVE, para trabajar complementando capacidades de equipamiento y de RRHH, concentrando en un solo espacio todos los servicios del MGAP referidos a la sanidad e inocuidad de productos de origen animal. |
| Sistema de Información Integral en el Marco del Plan Director de Informática del MGAP Implementado. | No se dispone. | Sistema Implementado. | Los avances sobre este punto fueron detallados a nivel del Componente I., Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones del MGAP Implementado. | Vale la pena comentar que con recursos del PAGPA 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; todo lo cual representa avances muy significativos en las capacidades de gestión de TI del ministerio. |
| Sistema de Gestión de Barreras Sanitarias Diseñado e Implementado (y Evaluado para ser Ajustado). | No se dispone. | Sistema Implementado. | Se realizaron consultorías para definir diversos aspectos para la implementación de una mejor forma de funcionamiento de las barreras, se realizaron intercambios con los Servicios competentes de Chile (que es un país de referencia en el tema sanitario en la región), se capacitaron RRHH de la DGSG y DGSA vinculados a las barreras, se adecuaron infraestructura y equipamiento en 8 pasos de frontera, se entregó vestimenta adecuada en 22 pasos de frontera, se diseño folletería y cartelería que está siendo utilizada en los principales pasos de frontera, 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  La creación de la UE9 (ya mencionada con referencia al Plan Estratégico para los Servicios de Sanidad e Inocuidad, incluyendo la Gestión Ambiental y de Bioseguridad, con Sistema de Seguimiento y Evaluación Implementado) que cuenta con una Gerencia de Barreras Sanitarias, constituye una avance institucional en la dirección de consolidar una actuación unitaria de los servicios de la DGSG y DGSA a este nivel. | Los avances registrados son destacables y consistentes con la dirección propuesta en el diseño del PAGPA. |
| Plan de Adecuación Edilicia y Equipamiento de Puestos de Frontera Sanitarios Implementado. | No se dispone. | Adecuación Edilicia y Equipamiento de Puestos de Frontera Implementado | Se realizaron los trabajos requeridos en 8 Puestos de Frontera. | El nivel de progreso puede considerarse satisfactorio. |
| Plan de Capacitación en Gestión del Sistema de Barreras Sanitarias (200 Funcionarios). | No se dispone. | 200 barreristas capacitados. | Se capacitaron 120 barreristas. | El nivel de progreso puede considerarse satisfactorio.  A pesar de ello debe ser una actividad permanente porque la rotación de personal es importante (debido a salidas por edad de jubilación de los funcionarios). |
| Plan Director del Sistema de Laboratorio Diseñado e Implementado en su primera etapa. | No se dispone. | Plan Implementado en su primera etapa. | Se contrataron consultorías para Diseñar el Plan Director de Laboratorios y para la Acreditación de los Laboratorios de la DGSA de acuerdo a la Norma ISO 17.025, que sirvieron para identificar necesidades de adecuación edilicia, equipamiento, incorporación de RRHH y formación de personal. Asimismo el PAGPA propició la creación de un espacio de articulación, involucrando no sólo a los laboratorios, pero que sirvió para acercarlos a estos y avanzar en la complementación de capacidades e incluso en la definición conjunta de localización de una inversión estratégica como es el horno pirolítico para la gestión centralizada de los residuos y la futura instalación de DINARA junto a DILAVE. | Los mejoras de equipamiento, la incorporación de RRHH (aún insuficiente porque está por los ingresos están por debajo de los egresos y se han incorporado nuevos servicios a partir del equipamiento), la capacitación del personal , y la colaboración entre laboratorios, conforman un nuevo escenario muy favorable en comparación a la situación de partida, sin llegar a completar lo que se planteaba como meta del PAGPA  Los mayores problemas en el futuro inmediato para seguir avanzado tiene que ver con la gestión de los RRHH que haga posible el debido aprovechamiento de las inversiones realizadas y logre atender una demanda creciente de servicios (ensayos) para cumplir con los requerimientos cada día más exigentes de los mercados de destino de las exportaciones. |
| 6 Procesos con Sistemas de Gestión de Calidad Implementados, y Certificados ISO 17.025. | 3 Procedimientos en Vías de Certificación. | 6 Procedimientos Acreditados de acuerdo a la Norma ISO 17.025. | 9 Procedimientos en Vías de Acreditación de acuerdo a la Norma ISO 17.025 en la DGSA. | La Auditoría a la OUA fue pedida en Mayo 2016 y está prevista en primera instancia para Noviembre de este año.  El progreso registrado no alcanza la meta establecida, pero va en dirección de la misma.  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 amplío la demanda de servicios de la DGSG por el cambio en el perfil productivo y agroexportador del país registrado durante la ejecución del PAGPA. |
| 6.000 Diagnósticos de Laboratorio Fitosanitarios Realizados por Año. | 3.000 Diagnósticos. | 6.000 Diagnósticos. | Los Laboratorios de la DGSA están en 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. El aprovechamiento de dicha capacidad es variable de acuerdo a las características del mismo (por ejemplo condiciones climáticas durante los cultivos y/o en momentos de cosecha de los rubros más relevantes) | Meta Superada. |
| Plan de Infraestructura Edilicia de Laboratorios Readecuada para cumplir con las Normas de Bioseguridad y Gestión Ambiental. | No se dispone. | Plan Disponible. | Los trabajos ejecutados en el marco del PAGPA se focalizaron en la readecuación edilicia de los laboratorios de la DGSA para poder solicitar la acreditación de varios procedimientos de acuerdo a la Norma ISO 17.025, destacándose muy claramente la construcción del el depósito unificado y seguro de reactivos / solventes / 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 manejaran los residuos de todos los laboratorios del MGAP de la zona sur, brindando las máximas garantías.  Está pendiente (como obra importante que se hace aún más imprescindible que hoy ante la mudanza de DINARA al terreno del DILAVE) la adecuación del saneamiento de la DGSG, manejando por separado aguas pluviales y cloacales y su conexión a la red a través del estadio de Peñarol. | Son destacables los progresos observados en el cumplimiento de la meta propuesta  La próxima certificación de algunos Procedimientos de acuerdo a la Norma ISO 17.025 en los laboratorios de la DGSA lo confirmará  Queda pendiente al menos una gran obra de saneamiento de la DGSG y un diseño y ejecución de obra para la mudanza de los laboratorios de DINARA al DILAVE que cumpla con todos los requisito necesarios. |
| Plan de Capacitación en Gestión del Sistema de Laboratorio (200 Funcionarios Capacitados) | No se dispone. | 200 Funcionarios Capacitados. | No hay un plan de capacitación en DILAVE.  Hay un Plan de Capacitación en la DAD que contempla 12 áreas temáticas. | El Sistema de Gestión de Laboratorio (LIMS) está en sus fases iniciales de diseño e implementación, habiéndose logrado en la DGSA que ya se trabaje con recibo unificado de muestras y se pueda rastrear donde está la misma y que resultados se obtuvieron de los ensayos a los que fue sometida cada una. Sin embargo aún no es una herramienta que haya alcanzado su plena implementación y no se han efectuado capacitaciones masivas para el uso del software por parte de todo el personal. Se ha limitado esta actividad a los RRHH directamente involucrados en su desarrollo e implementación que en la DGSA puede decirse que completo una primera fase. Falta mucho en la propio DGSA, en la DGSG está aún más atrasado, y DINARA no está aún involucrada. |

**Del mismo modo se presentan a continuación los logros alcanzados con relación a los indicadores ajustados en el último PMR aprobado en diciembre de 2015.**

















### 2.1.c. Análisis de la Atribución de los Resultados

La última definición de impacto del Programa es la propuesta en el Informe de Evaluación de Medio Término (IEMT), que la expresa de la siguiente manera: “contribuir a la apertura de nuevos mercados de exportación de productos agropecuarios y al mantenimiento de los existentes a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria”.

De acuerdo a la información publicada por el propio MGAP en el año 2014, se mantenía abiertos 130 mercados para productos cárnicos, 100 mercados para productos lácteos, 70 mercados para productos de la pesca y la acuicultura, y 49 mercados para vinos, no mencionándose la pérdida de acceso a ningún mercado en los últimos 5 años. Asimismo se destacaba 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 y equina a Vietnam, cebada y ganado lechero a China, y manzanas a Venezuela.

Es innegable que al menos en algunos de los casos mencionados (frutas frescas cítricas a EEUU, carne ovina con hueso a Estados Unidos, carne vacuna sin hueso a Corea del Sur), que refieren a países donde los requisitos de acceso son cada día más exigentes, 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 Sanitarias, a instancias de la ejecución del PAGPA (Anexos 5 y 6).

Ello se puede apreciar en la DGSG con base a los progresos que se constatan a partir de los resultados de la evaluación PVS del año 2014 respecto de la del año 2007 (Anexo 7).

Por su parte en la DGSV ello se puede apreciar con base a los resultados favorable de las auditorías de los años 2011 y 2016 de la UE (Anexo 8), que permiten mantener abierto el mercado para la exportación de cítricos y manzanas; la próxima acreditación de varios procedimientos de análisis de laboratorio de acuerdo a la Norma ISO 17.025; el cumplimiento a satisfacción de la UE del envío de los resultados de Microscopía de los Análisis de Alimento Animal; y la apertura del Mercado de EEUU para cítricos.

La obtención (parcial) de los resultados esperados del Programa, que fueron planteados en el diseño, puede atribuirse al logro de algunos de los productos previstos a nivel de subcomponente.

No puede mensurarse la significación relativa de cada producto en el logro (parcial) de los resultados, pero si es posible observar que el no cumplimento de algunos de los productos previstos en el diseño (ej. Plan estratégico funcional, Estrategia de gestión de RRHH, Estrategia de comunicación y difusión del MGAP) no explican el hecho de que el Programa no haya logrado en un 100 % ninguno de los tres resultados esperados al momento de su formulación. En cuanto al Plan estratégico, el mismo no fue formulado con cargo a recursos del PAGPA, pero la institución (MGAP) de todos modos se manejó con este enfoque, de acuerdo a lo que ellas mismas elaboró y denominó “lineamientos políticos del MGAP y la institucionalidad pública agropecuaria 2010-2015” (Anexo 4). En cuanto a la estrategia de gestión de los RRHH tampoco hubo un trabajo concreto del PAGPA. La actuación del MGAP en la material se ajustó al nuevo sistema ocupacional y retributivo definido por el Gobierno para la Administración Central, y al un sistema de carrera diseñado por la Oficina Nacional de Servicio Civil. El Programa limitó su accionar a la formulación del Plan de capacitación de sus cuadros, el cual implementado parcialmente por la institución con recursos ajenos al PAGPA. Por último, en referencia a la estrategia de comunicación y difusión el Programa la contribución del Programa se limitó a la realización de un estudio de imagen y posicionamiento del MGAP que le sirvió de referencia a la institución a la hora de llevar a cabo algunas campañas específicas y puntuales (con recursos propios) y la contratación del rediseño del portal web que no estuvo operativo sino hasta el final del PAGPA.

La tabla que se presenta a continuación asigna un % de cumplimiento de cada uno de los resultados del Programa definidos en el diseño (en opinión del responsable de la evaluación), y señala a que productos alcanzados pueden atribuirse.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resultado** | **% de Cumplimiento** | **Producto** | **Outputs del PMR** |
| Gestión de los servicios sanitarios mejorada para evitar entrada de enfermedades y apoyar el ingreso a los mercados. | 80 % | Plan estratégico para los servicios de sanidad e inocuidad, incluyendo la gestión ambiental y de bioseguridad, con sistemas de seguimiento y evaluación ***en proceso de implementación***  Sistema de control de calidad de procedimientos ***en proceso de implementación***  Sistema de gestión de barreras sanitarias ***parcialmente avanzado***  Plan de adecuación edilicia y equipamiento de puestos sanitarios ***muy avanzado en su implementación***  Plan de capacitación en gestión del sistema de barreras sanitario ***parcialmente avanzado***  Plan director del sistema de laboratorio ***diseñado e implementado en su primera etapa***  9 Procesos con sistemas de gestión de calidad ISO 17.025 ***próximos a acreditarse***  Capacidad de diagnostico de los laboratorios fitosanitarios ***superior a 6.000 al año***  Plan de infraestructura edilicia de laboratorios readecuada para cumplir con las normas de bioseguridad y gestión ambiental ***muy avanzado*** | 2.1.  2.1.  2.2.  2.2.  2.2.  2.3.  2.3.  2.3.  2.3. |
| **Resultado** | **% de Cumplimiento** | **Producto** | **Outputs del PMR** |
| Reducción de tiempos de tramitación de gestiones y consultas de usuarios en oficinas departamentales. | 60 % | Plan director del sistema de información, informática y telecomunicaciones del MGAP ***parcialmente implementado***  Capacitación de funcionarios en un nuevo modelo de gestión ***parcialmente cumplido***  Estrategia de comunicación y difusión del MGAP ***parcialmente implementada***  Sistema de atención al usuario con ventanilla única implementada con procesos realizados con aplicación de TICs ***parcialmente avanzado***  300 Funcionarios sensibilizados y capacitados para la atención a usuarios ***parcialmente avanzado***  19 Oficinas departamentales con instalaciones adecuadas y equipamiento conforme al Plan Estratégico Funcional ***parcialmente avanzado*** | 1.2.  1.3.  1.4.  1.5.  1.5.  1.5. |
| **Resultado** | **% de Cumplimiento** | **Producto** | **Outputs del PMR** |
| Resultado modificado en 2012 respecto del planteado en el Diseño, El MGAP definió por sí mismo los lineamientos políticos del MGAP y la institucionalidad pública agropecuaria 2010-2015.  En lugar del resultado originalmente planteado, se acordó: (i) desarrollar y poner en funcionamiento un Tablero de Control (software) para mejorar los aspectos de gestión- planificación y monitoreo- de las 12 áreas de la Dirección General de Secretaría (DGS), que a traviesa transversalmente a todo el ministerio, para luego expandirlo a todas las UE del inciso; (ii) diseñar e implementación del plan director de información, informática y telecomunicaciones, (iii) diseñar e implementación el plan de capacitación a funcionarios de la institución. | 60 % | Desarrollo del software para el Tablero de Control ***terminado, con un grado de implementación muy bajo*** (2 de las 12 áreas de la DGS)  Plan director del sistema de información, informática y telecomunicaciones del MGAP ***parcialmente implementado***  Capacitación de funcionarios en un nuevo modelo de gestión ***parcialmente cumplido*** | 1.1.  1.2.  1.3.. |

### 

### 2.1.d. Resultados Imprevistos

* Para la articulación con las áreas del Ministerio afectadas por el Programa, se ha propiciado la creación de espacios institucionales de coordinación, que han sido de un efecto no esperado altamente positivo, porque han permitido trabajar temas más allá de los exclusivamente referidos a la ejecución del PAGPA:
* 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.
* Comité para el seguimiento del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, con la participación de los mismos actores institucionales.
* Comité de Ventanilla única con la participación de: Dirección General de Secretaría, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria, Descentralización.
* Comité de comunicaciones con la participación de la Gerencia de Comunicaciones del MGAP y el Programa.
* Comité de inocuidad con la participación de la comisión de inocuidad del MGAP y el Programa.
* 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.
* 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.
* La formalización de la Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria (UCPIA) en el año 2014 (Anexo 9) por Resolución del MGAP, y la posterior creación de la Unidad Ejecutora 9 (UE9) del MGAPcon la Ley de Presupuesto de año 2015 (Anexo 10)-Dirección General de Bioseguridad-, que contará con 3 Gerencias (Inocuidad, Bioseguridad y Barreras Sanitarias), elevando el rango institucional para le gestión de estos temas que hacen parte central al cumplimiento de los nuevos requisitos de acceso a los mercados internacionales más exigentes. Este último es sin lugar a dudas un resultado no esperado de particular destaque, que se vincula con la ejecuciòn del PAGPA (y la reformulación del Proyecto FAO/TCP/RLA/3212 para trabajar de manera complementaria al Programa).
* La generación de un ambiente de colaboración/cooperación/coordinación entre los Laboratorios del MGAP, que trasciende los cometidos del Comité de Laboratorios mencionado anteriormente, y que se puede constatar en algunos hitos que dan prueba de ello: (i) la decisión de incorporar un horno pirolítico de uso común en la sede del DILAVE que tratará los residuos de todos los laboratorios del MGAP de la zona sur; (ii) la decisión de incorporar en todos los laboratorios un sistema (software) de gestión común LIMS, con las adaptaciones que cada caso amerita, pero que va a dar como resultado la posibilidad de gestionar a los laboratorios como un todo; (iii) la realización de auditorías cruzadas que posibilitan la transferencia de conocimientos intra-institucional; (iv) la decisión de llevar los laboratorios de DINARA al predio del DILAVE para complementar sus capacidades de equipamiento y técnicas y atender las exigencias de la sanidad e inocuidad de productos de origen animal desde un solo lugar; (v) la transferencia de RRHH entre laboratorios; (vi) la puesta en común sobre las características de los proveedores de insumos de laboratorio (aunque las compras se sigan hacienda en forma independiente).
* El ingreso de RRHH contratados por el Programa y de personal presupuestado en la DGSA, bajo la supervisión de consultores contratados para el cumplimiento de las actividades del PAGPA, ha permitido involucrar al personal de los Laboratorios de la División Análisis y Diagnóstico (DAD) para el logro de productos y resultados definidos en el diseño (Anexo 11).
* El logro de la implementación de un sistema de trazabilidad grupal en avicultura, que ha abierto la posibilidad de negociar el acceso a mercados exigentes para la exportación de carne aviar (aunque aún no se haya concretado ninguna).

### 2.1.e. Desempeño del Prestatario

Una serie de elementos afectaron el desempeño del prestatario, 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, que se vio absorbido por las 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. (iv) El cambio en la importancia relativa de los servicios de la DGSA respecto de los de la DGSG, acompañando la dinámica de los mercados de exportación.

Como consecuencia de ello el comportamiento del Prestatario presenta dos fases claramente diferentes. La primera, que abraca 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 concedido por el BID, llegando a Julio de 2016 con las casi totalidad de los recursos del préstamo ejecutados.

Es así que 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. Una vez que las mismas fueron efectivamente puestas en marcha, el ritmo de ejecución fue satisfactorio, logrando aplicar más de $US 10 millones entre Enero de 2012 y Julio de 2016 (menos de 60 meses).

En cuanto a la aplicación de los recursos por componente de inversión del préstamo se observa una sobre ejecución en costos de Administración y Auditoría que tenía asignados $US 0,5 millones y que utiliza $US 0,88 millones, una ejecución del componente 1. por encima de lo dispuesto en el diseño ($US 5,46 millones vs. $US 5,40 millones), y una ejecución por debajo de los previsto en el componente 2. ($US 4,16 millones vs. $US 4,60 millones).

A pesar de los inconvenientes marcados en la iniciación del proyecto, que consumieron prácticamente los 2 primeros años de vigencia del préstamo, con menos de $US 0,4 millones ejecutados, y de la menor ejecución del componente 2. por los sobre-costos de Administración y Auditoría, el desempeño de prestatario puede calificarse como satisfactorio.

### 2.1.f. Desempeño del Banco

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 del diseño en respuesta al cambio en las necesidades que surgieron en primera instancia a la luz de los nuevos lineamientos estratégicos de actuación del MGAP asociados al cambio de gobierno, en segundo lugar como consecuencia de la dinámica comercial exportadora del país, y en tercer lugar como resultado de los aprendizajes que se fueron realizando durante la propia ejecución.

## Eficiencia

Podemos definir eficiencia de dos maneras igualmente válidas:

* Como el grado hasta el cual se ejecutaron, administraron y organizaron las actividades de un proyecto de una manera apropiada al menor costo posible para rendir los productos y/o componentes esperados.
* Como la relación entre los recursos utilizados en el proyecto y los logros conseguidos con el mismo.

En el caso del PAGPA la ejecución financiera a Diciembre de 2015 muestra que se habían aplicado aproximadamente el 90 % de los recursos de contrato de préstamo, y las cifras preliminares para el cierre del Programa a Julio de 2016 (con las que se trabajó al momento de hacer la presente evaluación) indican que se habrían aplicado los $US 10,5 millones disponibles, con relativamente pocos desvíos por componente respecto de lo proyectado en el diseño.

La ejecución efectiva habría requerido de mayores recursos del préstamo en Administración, y Seguimiento y Evaluación, y Auditorías (aplicándose $US 0,88 en lugar de los $US 0,50 previstos); la ejecución efectiva en Fortalecimiento de la Gestión Institucional habría utilizado casi todos los recursos del préstamo y más ($US 5,46 millones en lugar de $US 5,40 millones), y la ejecución efectiva en Gestión Técnica en Servicios de Sanidad e Inocuidad habría utilizado bastante menos recursos del préstamo que los asignados inicialmente ($US 4,16 millones en lugar de $US 4,60 millones).

Si se toma en cuenta la aplicación de los $US 0,50 millones de contrapartida, que inicialmente había sido prevista en un 100 % para cubrir costos de Administración, y en los hechos se aplicó también a cubrir gastos de Fortalecimiento de la Gestión Institucional y de la Gestión Técnica en Servicios de Sanidad e Inocuidad, los niveles de desvió entre lo efectivamente ejecutado en la totalidad del PAGPA y lo previstos son menores a los referidos en el párrafo anterior, como se puede ver en la tabla que sigue:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Costos Agrupados** | **Total Previstos en el Diseño (millones de USD)** | **Total Efectivamente Ejecutados (millones de USD)** | **Diferencia Ejecutados-Previstos** |
| Administración, Seguimiento y Evaluación, y Auditorías | 1,00 | 1,03 | +0,03 (103 % de lo previsto) |
| Fortalecimiento de la Gestión Institucional | 5,40 | 5,61 | +0,21 (104 % de lo previsto) |
| Apoyo a la Gestión de los Servicios de Sanidad e Inocuidad | 4,60 | 4,36 | -0,24 (95 % de los previsto) |
| Total | 11,0 | 11,0 | 0,00 (100 % de lo previsto) |

Con la aplicación prácticamente total de los recursos proyectados se observan progresos relativos en todos los indicadores de producto considerados en el Marco de Resultados (21 originales con sus respectivas modificaciones). Si bien no hay ningún caso en que se pueda decir que el indicador al final de la ejecución refleje en un 100 % el valor de la meta propuesta, 9 de ellos pueden considerarse como con porcentajes de avance menores al 50 % y 12 con % de avance mayores al 50 %.

Con esos niveles de avance en el cumplimiento de las metas de producto, se alcanzó el cumplimiento parcial de los 3 resultados planteados (80 %, 60 % y 60 % respectivamente, en opinión del autor del presente informe), y se logró parcialmente el impacto buscado (definido en el IEMT) de mantenimiento del acceso a los mercados de exportación de los productos agroindustriales gracias al cumplimiento de las normas de sanidad e inocuidad, y se registró la apertura de 20 nuevos mercados. Algunos de los casos de mantenimiento y/o acceso refieren a los mercados más exigentes en material de sanidad e inocuidad como son la UE y EEUU.

Conjugando el grado de avance parcial en los logros del proyecto (resultados e impacto), y habiéndose asignado prácticamente el 100 % de los recursos previstos, puede decirse que la eficiencia fue menor a la proyectada en el diseño.

No obstante ello puede confirmarse que los avances parciales en el cumplimiento de las metas de productos permitieron progresos en el logro de las metas de resultados y tuvieron (en alguna medida) el impacto esperado.

Por tanto y a pesar de que la eficiencia fue menor a la proyectada en el diseño, debe calificarse cómo satisfactoria la performance del Programa en términos de eficiencia.

## 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 del país, por su contribución al Producto Interno Bruto, el empleo y principalmente a la generación de divisas.

Las exportaciones sectoriales se situaban en US$ 3.800 millones (año 2008), un 60% de las exportaciones totales del país, comenzando a observarse una diversificación de los rubros de exportados y la penetración de nuevos mercados, generando así diversificación y reduciendo los riesgos de variabilidad a factores externos.

Dicha importancia del sector agroexportador de alimentos enfrentaba el desafío del cumplimiento por parte de sus servicios de requerimientos en material de sanidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos cada día más exigentes, para mantener y ampliar los mercados de exportación, y el desafió de mejorar la calidad de prestación de los servicios del MGAP a los usuarios.

Es así que se definió el objetivo del Programa: Fortalecer la Gestión del 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 para la atención de los usuarios en todo el país.

La información sobre el comportamiento del sector agroexportador correspondiente al periodo de ejecución del Programa muestra que además del aumento de la importancia relativa de las exportaciones sectoriales en el total de las exportaciones del país (del 60% a 72%), se verifica un cambio en la composición relativa de las mismas. Los productos de origen vegetal pasan a representar prácticamente el 50 % de las exportaciones sectoriales del país, cambiado el perfil histórico netamente exportador pecuario (carne, leche y lana) en menos de una década.

Además se ha mantenido el acceso a 130 mercados con productos cárnicos, a 100 mercados con productos lácteos, a 70 mercados con productos de la pesca y la acuicultura, y a 49 mercados con vinos, sin que se identifiquen pérdidas de mercados para ningún producto; y se ha generado además la apertura de 20 nuevos destinos para las exportaciones de productos agroindustriales entre 2010 y 2014. Se destacan específicamente 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, y manzanas a Venezuela.

Toda la información referida no hace más que confirmar la relevancia del Programa que trabajó particularmente en lograr mejoras en la infraestructura, equipamiento, soporte informático, software y capacitación de RRHH, que permitieron mejorar la calidad de los servicios de sanidad e inocuidad (para los clientes del exterior-importadores y para los clientes nacionales-exportadores, productores y población en general), servicios que respaldan las exportaciones agroindustriales del país que son relevantes en su economía y garantizan la salud de los consumidores nacionales.

En tal sentido corresponde destacar la implementación de 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 al apoyo del PAGPA. 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 el Plan (PNVR) a la práctica trabajan coordinadamente 4 Laboratorios (DGSSA – responsable de casi 80 % de la capacidad de análisis, LATU, Facultad de Química e Intendencia Municipal de Montevideo). Las muestras de productos a la entra y salida del país son recogidas por la DGSSAA, y las del mercado local por la DIGEGRA a nivel de productores y el Mercado Modelo a nivel de puesto de venta 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 (que es uno de los objetivos del PAGPA = ampliar la cantidad de mercados de exportación abiertos para el Uruguay), 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 el período 2012 – 2015 se detectaron 0,8 % de muestras con residuos por encima del LMR y 1,1 % de muestras de exportación en idéntica situación (a pesar de lo cual no se recibieron alertas de los mercados de destino ya que las mediciones estuvieron siempre por debajo de los LMRs).

En general en el control de las exportaciones (salvo para el caso de citrus) la limitante principal de la tarea que se está llevando a cabo es que 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 de trabajo 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 (el punto se desarrolla en el capítulo que analiza el proceso seguido por el MGAP desde la creación de la UCPIA en 2014 hasta la consagración de la nueva Unidad Ejecutora 9 en la Ley de Presupuesto del 2015).

## Sostenibilidad

Con relación a la sostenibilidad se pueden identificar diferencias según el componente/subcomponente que se considere.

**Fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP:**

(i) Plan estratégico funcional. Fue acordado durante la ejecución del PAGPA que se limitaría a la implementación del Tablero de Control en la DGS. Su funcionamiento no aparece como una prioridad para las autoridades, los costos (materiales y humanos) de su implementación son elevados, no han sido contemplados específicamente en la Ley de Presupuesto de 2015, y no es esperable que progrese mayormente (al menos en el corto plazo). No obstante hay que destacar que el MGAP actuó durante los últimos 5 años de acuerdo a lo establecido en el documento “Lineamientos Políticos del MGAP y la Institucionalidad Pública Agropecuaria 2010-2015 (Anexo 4), y rindió cuenta de ello en el Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional Tomo II del año 2015 (Anexo 12), en el cual se actualizan los lineamientos para el periodo 2015-2019, confirmando la relevancia de la promoción de la competitividad y la inserción internacional, y de la articulación y fortalecimiento institucional como elementos centrales de su actuación.

(ii) Plan director del sistema de información, informática y telecomunicaciones (Anexo 13). El Plan se diseño y se viene cumpliendo a un ritmo razonable, de acuerdo a las capacidades humanas disponibles y las posibilidades financieras (que han sido importantes a cargo del PAGPA, aunque no suficientes para lograr su implementación completa), y está entre las prioridades de las autoridades avanzar en la ejecución del mismo. Es muy probable que se continúe avanzado en su implementación dentro del marco de restricciones presupuestales que se está enfrentando.

(iii) Estrategia de gestión de recursos humanos. La actuación del MGAP en la material se ajustó al nuevo sistema ocupacional y retributivo definido por el Gobierno para la Administración Central, y al un sistema de carrera diseñado por la Oficina Nacional de Servicio Civil. El Programa acordó durante la ejecución limitar su accionar a la formulación del Plan de capacitación de sus cuadros y a la calificación de personal que ingrese a la institución sometiéndola a test psico-técnicos (como un piloto para valorar su utilidad). En cuanto a la capacitación de RRHH, aún sin lograr cubrir todas las áreas temáticas identificadas en el Plan de Capacitación formulado para las diferentes UE del MGAP, la institución se las ha ingeniado para aprovechar la oferta de diversas instituciones y capacitar buena parte de la plantilla de personal, y ha aprovechado las ventajas de los progresos en los sistemas informáticos alcanzados con el PAGPA para desarrollar capacitaciones on-line. Este proceso, valorado por la institución, no se va a interrumpir. Por lo tanto, aún sin asignación de presupuesto específico en la Ley de Presupuesto de 2015, se puede esperar que se siga avanzado en esta material. En cuanto a la calificación de los RRHH que vayan a ingresar como funcionarios y/o como contratados a la institución, está asumido (aunque no haya ningún respaldo formal que lo acredite) que se utilizará la prueba psico-técnica para los casos de ingresos de funcionarios jerárquicos por concurso y para los contratos de personal no permanente en los proyectos con financiamiento externo. No es posible extender la práctica más allá, por el costo que insumiría aplicarla para todo tipo de ingreso al MGAP convocado a través de llamados públicos, que involucra una cantidad de personas muy importante.

(iv) Estrategia de comunicación, difusión y sensibilización. El subcomponente aportó un estudio de imagen y posicionamiento del MAGP que fue utilizado por la institución como referencia a la hora de ejecutar acciones puntuales de aparición pública, y termino hacienda foco en el diseño de la nueva página web, que ha sido contratado sobre el final del PAGPA, que ofrecerá una nueva imagen del MGAP para los usuarios de sus servicios de información y gestión de trámites on-line.

(v) Fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local. No es posible identificar recursos específicos en la Ley de Presupuesto de 2015 a los efectos de continuar con el montaje de los Centros de Atención Ministerial (CAM) en los departamentos del interior, pero está priorizada políticamente la instalación de al menos uno de ellos en Treinta y Tres. La instalación del mismo está prevista en condiciones similares al último que se instaló con financiamiento del PAGPA en Tacuarembó, en un predio donde coexistan los servicios de investigación, extensión, formación de RRHH y atención de clientes del MAGP. La institución tiene priorizado en su agenda esta inversión para mejorar la prestación de servicios a nivel local.

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

(i) Gestión técnica estratégica (inocuidad). La creación de la UE9 con la Ley de Presupuesto de 2015, con atribuciones específicas (más ambiciosas que las competencias de la UCIPA que se encargaba de estos temas durante la ejecución del PAGPA), y la asignación presupuestal (aunque sea mínima) efectuada para ello, muestran que se ha avanzado y se continuará avanzado en esta material. Es una prioridad de la política institucional que se mantiene vigente.

(ii) Barreras sanitarias. Los avances durante el PAGPA fueron menores a los esperados, pero la creación de la Gerencia de Barrera Sanitarias en el marco de la UE9 creada en la Ley de Presupuesto de 2015, y la orientación que se pretende dar a su actuación, coordinando efectivamente la manera en que la DGSA y la DGSG realizan su tarea como un servicio unificado en el control de tránsito de mercaderías, alienta expectativas positivas sobre la sostenibilidad de su proceso de evolución en la dirección buscada.

(iii) Laboratorios. La confirmación de buenos resultados de las auditorías de los laboratorios de la DGSG de acuerdo a las metodologías previstas en el PAGPA, y de la DGSA a través de otro tipo de auditorías, así como la proyección de mudanza de los laboratorios de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) para el predio de la División Laboratorios Veterinarios (DILAVE) a los efectos de generar sinergias en la prestación de los servicios (complementando capacidades de equipos y competencias técnicas), dan una pauta de que el trabajo en este tema sigue siendo una prioridad de primer nivel par las autoridades, y se continuará avanzado en la dirección deseada a la velocidad que lo permita la disponibilidad de recursos para una inversión de cierto porte.

En vistas de lo anotado precedentemente es posible señalar que para mantener la mejora de los servicios prestados 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 cumplir los mismos plenamente, se hace necesario al menos contemplar los siguientes elementos:

* 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 UE 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 para 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 des-acumulación en capital humano en 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, y planificar los ingresos y egresos de RRHH de manera de asegurar el debido traslado de conocimientos y experiencia de los que se retiran a los que ingresan.
* 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 a favor de respaldar la sanidad e inocuidad de los productos de origen animal con base a un trabajo más integrado, y llevar a cabo las obras de saneamiento que permitan manejar las aguas pluviales y cloacales de manera independiente mejorando así la gestión ambiental de los Laboratorios involucrados.
* Completar la implementación del software de gestión (LIMS) en todos los laboratorios que hace a 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 servicos 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.

# Criterios no centrales

## 3.1. Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco

El documento del BID “Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020. Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas” consiga diversos objetivos estratégicos.

La ejecución del PAGPA ha contribuido al cumplimiento de algunos elementos contemplados en la definición de dichos objetivos estratégicos. A continuación se destacan tres en particular:

* Es necesario contar con marcos institucionales eficaces para establecer y mantener un clima de negocios adecuado, prestar servicios de calidad y de amplio alcance a los ciudadanos y promover interacciones generales eficientes, fructíferas y transparentes con los gobiernos.
* Las políticas también deberían facilitar el uso de tecnología para aprovechar de manera sostenible la dotación de recursos naturales de la región, especialmente en el desarrollo de producción agropecuaria viable desde el punto de vista técnico y económico, generación de energía e infraestructura congruentes con las metas de estabilización del cambio climático.
* La participación en cadenas de valor, especialmente en los segmentos de calidad y alto valor agregado, es un proceso que beneficia no solo a las grandes y medianas empresas, sino también a las PYME, ya que permite a las empresas aprovechar sus ventajas comparativas en etapas de producción más avanzadas y ayuda a la región a diversificar su canasta de exportaciones.

## 3.2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País

El Programa se enmarcó (al momento del diseño) en dos de sus tres áreas estratégicas de actuación en el país: la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal, y la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido.

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 ese marco, el Programa apoyó el fortalecimiento de las capacidades del MGAP en gestión organizacional y administrativa, integración de sus sistemas de información, mayor incorporación de tecnologías informáticas en sus procesos, capacitación de recursos humanos, comunicación con los usuarios y la población, fortalecimiento de las oficinas locales, las cuales son una premisa para avanzar en la modernización de los servicios de sanidad e inocuidad bajo una gestión institucional más sólida.

La contribución a la mejora de la gestión pública se materializó en los progresos registrados a instancias del Programa a nivel de los CAMs, la puesta al servicio de los usuarios de trámites on-line y la capacitación de funcionarios del MGAP a nivel de las diferentes UE con relación a la atención del cliente.

La contribución a la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido se materializó en los progresos registrados a nivel del reconocimiento internacional de los servicios responsables por la sanidad e inocuidad de los alimentos, tanto en materia de equipamiento, como de capacidades humanas para su gestión, cómo de protocolos de actuación, sistemas de gestión de información, resultados de auditorías internacionales y concretamente avances en la apertura de mercados (sin pérdida de ninguno de los que estaban abiertos al inicio del Programa).

## 3.3. Monitoreo y Evaluación

El Programa no previó la implementación de un sistema de Monitoreo y Evaluación.

De acuerdo con lo establecido en el Propuestas de Desarrollo de Operaciones (POD), el Organismo Ejecutor debe presentar, para la aprobación del Banco, a más tardar el 30 de mayo y el 30 de noviembre de cada año, informes de seguimiento del programa. Los informes deben focalizarse en el cumplimiento de indicadores de productos y avances de resultados presentados en el Marco de Resultados, incluyendo los problemas encontrados y las medidas correctivas adoptadas. Los informes del mes de noviembre deben incluir el Plan Operativo Anual (POA) del año siguiente.

El seguimiento de las acciones del Programa, y sus indicadores de productos, resultado e impacto no fue llevado a cabo.

Los informes de avance semestrales presentados por parte de la Unidad Ejecutora (en general dentro de los plazos previstos), no pasaron nunca de ser un relato de cumplimiento de actividades programadas y no programadas en el Plan Operativo Anual (POA) correspondiente, y en ningún momento contempló el análisis en el avance de los indicadores de producto, resultado e impacto.

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, la planificación para los próximos meses, los problemas encontrados y las soluciones analizadas. No obstante, los informes en general carecen de una adecuada: (i) sistematización en cuanto a la presentación del avance de las actividades de cada subcomponente 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. De los informes generados por estas consultorías se destacan: (i) el trabajo tendiente a reformular aquellos indicadores de resultados y productos cuya definición no resultaba adecuada y/o el alcance fue modificado, (ii) la búsqueda de instrumentos e indicadores (hitos) que posibiliten mejorar la función de monitoreo y (iii) el apoyo a la UE en la planificación y formulación del POA. Aunque, sin duda el resultado de esta asistencia técnica fue positivo, y con una alta valoración por parte de la UE, la falta de un consultor que de manera sistemática realice el seguimiento y monitoreo del programa y genere los instrumentos para la planificación hace que los resultados no se sostengan a lo largo del tiempo.

Algo similar sucedió con las recomendaciones consagradas en el Informe de Evaluación de Medio Término, que proponía ajustes en algunos indicadores y alternativas para su seguimiento, que no influyeron en las características de los informes semestrales que la Unidad Ejecutora presentó a partir de mitad del año 2014.

En consecuencia la Eficiencia global del Proyecto, considerando la evaluación de: (i) el diseño; (ii) la ejecución física y financiera, (iii) la estructura organizacional de la UE y (iv) las actividades de gestión, planificación y monitoreo, se puede calificar como limitada, ya que hay varios aspectos relacionados principalmente al diseño, planificación y seguimiento que no pudieron ser mejorados a pesar de los esfuerzos realizados en tal sentido.

En opinión del consultor, se debería haber asignado a una persona dentro de la UE, la responsabilidad de generar los indicadores e instrumentos que posibiliten sistematizar la información, valorar los resultados y mejorar de manera sostenible las actividades de planificación y monitoreo.

## 3.4. Uso de Sistemas de Países

No Aplica.

## 3.5. Salvaguardias 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 se presentan en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).

El Programa propuesto tendrá 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.

El Programa tuvo impactos positivos al mejorar la gestión de los laboratorios en almacenamiento de insumos químicos, manejo de residuos y seguridad en el trabajo.

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 han sido atendidos. No así el manejo de efluentes que es una tarea pendiente en el predio de DILAVE.

Asimismo los posibles impactos negativos de las remodelaciones de instalaciones (CAMs, Barreras, Laboratorios) hay 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.

# Hallazgos y Recomendaciones

## 4.1. Lógica Vertical

El Programa se estructuró en dos componentes, dentro de estos se incluyeron una serie de actividades que fueron cumplidas (en términos generales) parcialmente. Incluso alguna de ellas fue dejada de lado de común acuerdo entre el MGAP y el Banco. A pesar de ello la lógica vertical del diseño funcionó, y el cumplimiento parcial de las principales actividades de cada componente contribuyó a la obtención de algunos de los productos previstos y estos sirvieron para alcanzar parte de los resultados que a su vez tuvieron (en alguna medida) el impacto esperado.

**Componente de fortalecimiento de la gestión institucional:**

a. Plan Estratégico Funcional, incluye: (i) revisión de los procesos de gestión funcional y de administración de los recursos físicos y financieros del MGAP y el análisis de los mecanismos de articulación interinstitucionales; (ii) apoyo para el diseño de una estrategia de gestión con enfoque en objetivos y evaluación por resultados; (iii) revisión del mecanismo de formación del presupuesto para mejorar su gestión e incorporar estructura descentralizada, y (iv) apoyo para elaborar el diseño organizacional de descentralización, incluyendo procedimientos y competencias de las oficinas departamentales. En relación con este subcomponente en 2012, cuando recién comenzaba efectivamente la ejecución del Programa, ya se había consagrado el presupuesto del MGAP para el quinqueño y se habían producido avances en la formulación de los lineamientos estratégicos de actuación del MGAP, por lo que se redefinió su alcance limitándolo al desarrollo de un software que sirviera a la DGS para mejorar su gestión (denominado Tablero de Control), con la intensión de ponerlo en funcionamiento durante la ejecución del PAGPA para probarlo y ajustarlo, y luego poder expandirlo al resto de las UE del MGAP con las adaptaciones que fueran necesarias, de manera de lograr una herramienta de mejor de la gestión. Lo que realmente se consiguió fue desarrollar el software y probar su funcionamiento con sólo 2 de las 12 unidades de la DGSV, por lo que los resultados de este subcomponente no pueden ser calificados como satisfactorios y por cierto no ha contribuido al logro de ninguno de los productos/resultados propuestos.

b. Plan Director del sistema de información, informática y telecomunicaciones, comprende: i) diseño de un plan director del sistema de información, informática y telecomunicaciones del MGAP que permita lograr un modelo de gestión uniforme para la institución y que posibilite la compatibilidad entre los distintos sistemas y bases de datos existentes, y ii) definición de los estándares tecnológicos y bases de datos, estándares de seguridad, estándares de comunicaciones y red corporativa (intranet e Internet). En relación con este subcomponente los avances son muy significativos. Se formuló el Plan Director de Información, Informática y Telecomunicaciones y el Plan de Mejoras de la Seguridad de la Información; y se ha avanzando en la implementación de parte de la cartera de proyectos definidos en el Plan, además de disponer de un inventario de los activos informáticos y haber puesto el día el pago de las licencias de software que está utilizando la institución. Todo ello implica el logro parcial de los productos del subcomponente que contribuyó también al avance en el cumplimiento del tercero de los resultados buscados (reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales). Es el segundo de los subcomponentes en orden de importancia en la asignación de recursos.

c. Estrategia de Gestión de Recursos Humanos, incluye: (i) diseño de una estrategia de gestión de los recursos humanos del MGAP con análisis de los marcos regulatorios y las fuentes de recursos financieros, con base en un diagnóstico detallado de capacidades; (ii) diseño organizacional del área de Recursos Humanos del MGAP, con sus manuales de funciones y perfiles; (iii) desarrollo de un módulo de gestión informatizada de los recursos humanos, y (iv) diseño e implementación de plan de capacitación de los recursos humanos en respuesta al plan estratégico funcional del MGAP. Cuando el Programa se puso efectivamente en marcha el MGAP ya contaba con un diagnóstico de la situación de los recursos humanos, una estrategia de gestión alineada con el nuevo sistema ocupacional y retributivo de la Administración Central y un sistema de carrera diseñado por la Oficina Nacional de Servicio Civil. En función de dichos avances el subcomponente fue redefinido enfocándose en la implementación de un plan de capacitación de los RRHH. En tal sentido se avanzó claramente, ya que se diseñó un Plan de Capacitación para la institución, identificando las prioridades y temáticas para cada una de las UE del MGAP. El mismo se ha puesto en práctica, con avances de consideración, dentro de las limitaciones que le ha impuesto el hecho de no contar con un presupuesto específico y de haberse por lo tanto ejecutado aprovechando las oportunidades de capacitación identificadas por el propio MGAP que no tuvieran mayor costo. Todo ello implica el logro parcial de los productos del subcomponente que contribuyo también al avance en el cumplimiento del tercero de los resultados buscados (reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales). .

d. Estrategia de comunicación, difusión y sensibilización, incluye: (i) diseño de los lineamientos de comunicación y difusión del MGAP para los diferentes medios de comunicación y públicos objetivo; (ii) revisión y ajuste de la normativa sobre comunicación y difusión para contribuir a una gestión pública más eficiente y transparente, y (iii) diseño e implementación de campañas de sensibilización en seguridad y salud ocupacional agropecuaria y generación de destrezas en la ciudadanía para una gestión más informatizada. En relación con este subcomponente se concretaron dos actividades de destaque, la contratación de una consultoría para estudiar la imagen y posicionamiento del MGAP a nivel de los diferentes públicos de su interés, para poder orientar las comunicaciones externas de la institución; y la contratación del rediseño del portal web y la intranet. Los resultados de la primera actividad sirvieron para orientar mejor las comunicaciones de la institución, sin llegar al diseño e implementación de campañas de cierto porte (lo cual no era posible dada la relativamente baja asignación presupuestal que se le había asignado en el diseño – menos del 1 % del total -). La segunda recién se concretó sobre el final de la ejecución del Programa. A pesar de todo es posible decir que contribuyó lateralmente al cumplimiento del tercero de los resultados buscados (reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales). .

.

e. Fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local, incluye: (i) diseño e implementación del sistema de atención a usuarios mediante mecanismo de ventanilla única, con base en análisis de trámites y tiempos, (ii) sensibilización y capacitación de los recursos humanos del MGAP para atención a usuarios, y (iii) adecuación edilicia y equipamiento de las 19 oficinas departamentales. En relación con este subcomponente se alcanzó el diseño de un sistema de ventanilla única mediante la contratación de una consultoría a KPMG que se puso en práctica en los CAMs que fueron objeto de adecuaciones edilicias, de equipamiento y de la capacitación de sus RRHH. Asimismo se simplificaron, mediante la informatización, 20 trámites (de los cuales 17 están vigentes), que también aportaron a una mejor prestación de los servicios de la institución a sus usuarios. Es sin lugar a dudas el subcomponente dentro del componente en el que más se avanzó (y al cual se asignaron la mayor parte de los recursos del mismo), y los productos logrados son los que más contribuyeron al logro del tercero de los resultados planteados en el diseño (reducción de los tiempos de respuesta de las consultas de usuarios y trámites en oficinas departamentales). .

.

**Componente de apoyo a la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad:**

a. Gestión técnica estratégica, comprende: (i) elaboración de un plan estratégico para los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, que incluya gestión ambiental y de bioseguridad, con establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación; (ii) diseño e implementación de un sistema de control de calidad de los procesos ejecutados por los servicios con énfasis en la certificación e inspección, y (iii) desarrollo del sistema de información integral en el marco del plan director de informática del MGAP, con el objeto de agilizar la gestión y el análisis de la información generada por las actividades de los servicios, incluyendo la capacitación de profesionales, oficiales y privados, y productores. Se concretaron progresos en todas las actividades que integran este subcomponente, logrando avances en la obtención de los productos previstos y una contribución indiscutible al avance en el primero de los resultados (desempeño de los servicios sanitarios mejorado, medido con metodología internacional PVS-DVE).

b. Barreras sanitarias, comprende: (i) elaboración del sistema de gestión integrada de las barreras sanitarias (animal y vegetal), incluyendo definición de su estructura, organización y manuales de procedimientos; (ii) equipamiento técnico (detección y desinfección), información y comunicaciones, (iii) dos barreras móviles, y (iv) entrenamiento del personal. Se equiparon pasos de frontera, se capacitó personal asignado a las mismas, se prepararon materiales (cartelería y folletería), se avanzó en la coordinación de la actuación del personal delegado en las Barreras Sanitarias de la DGSA y la DGSG, y sin lugar a dudas se logró un mejor funcionamiento del sistema. No se alcanzaron la totalidad de los productos esperados, pero ciertamente la situación actual de actuación de los servicios es mejor a la existente antes de la ejecución del Programa, y ha contribuido al avance en el primero de los resultados propuestos en el diseño (desempeño de los servicios sanitarios mejorado, medido con metodología internacional PVS-DVE).

c. Laboratorios, comprende: (i) elaboración de plan director del sistema nacional de laboratorios; (ii) readecuación de infraestructura edilicia en tres laboratorios (incluye tratamiento de efluentes y gestión de residuos sólidos); (iii) desarrollo e implantación de sistema de gestión de calidad de procesos para certificación ISO 17.025; (iv) apoyo a la gestión del laboratorio fitosanitario, y (v) capacitación del personal en los sistemas implementados. Es notoria la coordinación establecida entre los diferentes Laboratorios del MGAP, así como las importantes mejoras en infraestructura edilicia y equipamiento, y los progresos en la calidad de los servicios (de al menos la DAD de la DGSA y el DILAVE de la DGSG), lo cual se refleja en los resultados de auditorías de diferente naturaleza que han sido sorteadas satisfactoriamente y han permitido el mantenimiento de los mercados de exportación de productos de origen animal y vegetal, y la apretura de nuevos mercados (algunos de ellos en los países más exigentes en materia de sanidad e inocuidad). Es el subcomponente que ha concentrado la mayor asignación de recursos, y su evolución es responsable en gran medida de los avances en el logro del primero de los resultados propuestos en el diseño (desempeño de los servicios sanitarios mejorado, medido con metodología internacional PVS-DVE).

.

## 4.2. Ejecución y Presupuesto



El presupuesto del Programa al momento del diseño fue establecido en $US 11,0 millones, $US 10,5 millones de préstamo BID y $US 0,5 millones de contrapartida local.

Se proyecto la ejecución del Programa en 5 años, esperando ejecutar el 9 % en el año 1, el 15 % en el año 2, el 25 % en el año 3, el 30 % en el año 4 y el 21 % en el año 5.

El Programa fue beneficiado con una prórroga del BID de 18 meses para poder utilizar la totalidad del préstamo, debido a que durante los 2 primeros años de actividad del mismo – 2010/2011 - (por los motivos explicados en el capítulo 2) el Programa permaneció prácticamente parado, registrando una ejecución que no alcanzó al 4 % del total.

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.

La tabla que sigue muestra la comparación entre los % acumulados de ejecución proyectados al cierre de cada año en el diseño, con los registrados al cierre de 2012, 2013, 2014, 2015 y Julio de 2016 en la realidad.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **% de Ejecución Acumulada** | **Al cierre del Año 1** | **Al cierre del Año 2** | **Al cierre del Año 3** | **Al cierre del Año 4** | **Al cierre del Año 5** |
| En el Diseño del Proyecto | 9 % | 24 % | 49 % | 79 % | 100 % |
| En la Implementación del Proyecto (\*) | 19 % | 48 % | 65 % | 88 % | 100 % |

(\*) Nota explicativa: El Año 1 de Implementación del Proyecto incluye los años calendario 2010 a 2012, por las razones de atraso en la puesta en marcha que se explicaron en el capítulo 2. El año 5 de Implementación del Proyecto corresponde a 2016 que incluye 7 meses y no 12 meses.

En cuanto a la ejecución por componente y subcomponente al cierre del Programa respecto de lo presupuestado en el diseño se puede observar (en la tabla siguiente) un ajuste bastante adecuado a nivel de componentes y algunas diferencias al interior de los mismos que merecen ser comentadas.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Componente | Producto | Costo Total Planeado (millones de US$) | | | | Costo Total Revisado (millones de US$) | | | | Costo Total Actual (millones de US$; con cifras del 2016 estimadas en base a información del MGAP) | | | |
| BID | Local | Total | % | BID | Local | Total | % | BID | Local | Total | % |
| I. | Fortalecimiento de la Gestión Institucional | 5,4 | 0,0 | 5,4 | 49 | 5,8 | 0,0 | 5,8 | 54 | 5,4 | 0,2 | 5,6 | 51 |
| II. | Gestión Técnica de Servicios de Sanidad e Inocuidad | 4,6 | 0,0 | 4,6 | 42 | 4,2 | 0,0 | 4,2 | 39 | 4,2 | 0,2 | 4,4 | 40 |
| Sub-Total (Componentes) | | 10,0 | 0,0 | 10,0 | 91 | 10,0 | 0,0 | 10,0 | 93 | 9,6 | 0,4 | 10,0 | 91 |
| Administración y Otros Costos[[1]](#footnote-1) | | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 9 | 0,5 | 0,3 | 0,8 | 7 | 0,9 | 0,1 | 1,0 | 9 |
| Total (Proyecto) | | 10,5 | 0,5 | 11,0 | 100 | 10,5 | 0,3 | 10,8 | 100 | 10,5 | 0,5 | 11,0 | 100 |



Las diferencias más destacables corresponden al Plan Director de Informática del componente 1. y Laboratorio del componente 2., que fueron los “privilegiados” al momento de la asignación de los recursos.

En el caso del Plan Director de Informática, pese a que se asignaron más recursos que los proyectados no se lograron la totalidad de las metas establecidas, y en opinión del consultor esto se debe a que las carencias diagnosticadas en el diseño fueron menores a las efectivamente encontradas en la realidad al momento de tratar de lograr su implementación.

En relación a los Laboratorios, la mayor asignación de recursos efectuada respecto a los previstos en el diseño se pueden vincular en parte al cambio de escenario comercial que hizo que el Programa pusiera especial atención en apoyar las transformaciones necesarias en la DGSA para lograr las metas, en un escenario muy dinámico pautado por el hecho del que el país se fue transformando en exportador de productos de origen vegetal y se partía de situación de equipamiento y capacidades bastante menos ajustada a los requerimientos de los mercados que las necesarias. El sesgo hacia la inversión en Laboratorios también puede asociarse a las dificultades institucionales que se encontraron para avanzar en la coordinación de la actuación de los servicios de la DGSA y la DGSG en los pasos de frontera que no permitieron avanzar en las Barreras Sanitarias con la misma facilidad que se pudo hacerlo en los Laboratorios de la DGSA.

## 

## 4.3. Experiencia general con la gestión del proyecto

**Con relación al Diseño:**

* 1. Es importante precisar los indicadores de producto, resultado e impacto, relacionados a los problemas a resolver y las inversiones asociadas 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, teniendo la certeza de que la misma presenta los datos necesarios con la periodicidad requerida. **La lección aprendida** luego de la ejecución, es que se comprometieron metas que excedían la responsabilidad directa del programa, no vinculadas directamente a acciones o líneas de presupuesto específicas del proyecto, lo que dificulta una adecuada evaluación.
  2. 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. La falta de un detallado diagnóstico y evaluación económica que priorizara inversiones de alto impacto, focalizando en áreas estratégicas, redujo los efectos de la inversión global. **La lección aprendida**, es que la estrategia debería focalizar en lineamientos prioritarios relevantes, que determinen áreas e inversiones de magnitud respondiendo a problemas a resolver u oportunidades en el marco de una visión prospectiva de mediano plazo.
  3. La ejecución del Programa se diseñó asignando la máxima responsabilidad a altas jerarquías del MGAP en una estructura que distribuyó sobre la marcha la gestión, en dos componentes, manteniendo la conducción y decisiones principales en forma centralizada. El liderazgo de un alto funcionario resultó importante para vencer la resistencia a los cambios en la gestión, como conductor estratégico del Programa. **La lección aprendida** indica que las obligaciones jerárquicas de cargos con responsabilidad política si bien favorecieron en algunos aspectos al Programa, no le permitieron conducir todas las acciones previstas por falta de tiempo. En éstos caso se recomienda contar con un Coordinador con plenas responsabilidades de gestión para la ejecución.
  4. Los proyectos que tienen entre sus objetivos cambios profundos en los procesos de gestión, se ven afectados por la resistencia al cambio por parte de quienes deben implementarlos. **La lección aprendida** es que se hace necesario en este tipo de proyectos incorporar desde el diseño RRHH y actividades destinados a sensibilizar y concientizar a los actores claves, en especial en organizaciones (como el MGAP) donde el promedio de edad de la plantilla es elevado y la forma de trabajo vigente cuenta con buena valoración de parte de actores internacionales (caso de la DGSG).

**Con relación a la Gestión:**

* 1. Si el diseño promueve ámbitos de coordinación de actores intra-institucionales 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 (como sucedió, sin que estuviera previsto, la implementación de la UCPIA). **La lección aprendida** es que al no 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, se distrae tiempo y requiere de esfuerzo adicional para lograrlo sobre la marcha.
  2. 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. **La lección aprendida** es que en estos casos deben asignarse 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.
  3. Al incorporar equipamiento y nuevas técnicas que exigen capacidades y RRHH entrenados durante las fases iniciales de implementación, se presentan dificultades no previstas que generan des-economías operativas. Lo mismo sucede en áreas técnicas sustantivas que requieren continuidad para la gestión del conocimiento hacia la generación y prestación de servicios. **La lección aprendida** es que es necesario prever contrataciones temporarias y capacitación que puedan asegurar la puesta en régimen de funcionamiento de los equipos en el menor tiempo posible. Paralelamente es crítico contar con un plan de ingreso de RRHH a la plantilla que sea capaz de adelantarse en el tiempo a la fecha de egreso del personal formado por motivos jubilatorios apropiándose del conocimiento acumulado y evitando la pérdida de capital humano. Esto debe ser necesariamente apoyado con sistemas de información confiables que permitan acceder a la memoria de conocimientos generados.
  4. Los servicios de laboratorio que presta el MGAP cumplen un rol sustantivo, no solo como soporte del status 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. 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, **La lección aprendida** en base a los avances logrados por el país y observando a otros modelos, es que es necesario avanzar hacia sistemas de gestión de laboratorios unificando capacidades, con seguimiento y control de procesos, cálculos de costos que permitan implementar adecuadamente políticas tarifarias, mayor articulación con el sector privado, implementación de normas de seguridad, etc. generando un servicio eficiente y de referencia a nivel internacional.
  5. La coordinación y gestión general del Programase localiza en la Dirección General de Secretaría (DGS) del MGAP. La dirección del programa recae en la figura del Director General. En su fase inicial y hasta el 2012, el Programa operó con una sub-coordinación general, con funciones principalmente operativas y a partir de febrero de 2012 por debajo del Director General, se creó una sub-coordinación por componente. Hasta ese momento, por diversos motivos la ejecución del Programa estuvo prácticamente detenida. El modelo de ejecución adoptado luego, basado en la contratación de consultores que desarrollen el fortalecimiento mediante su acción en el área involucrada y en un alto grado de coordinación entre las áreas “beneficiarias” y el Programa, resultó adecuado para lograr un buen ritmo de ejecución, a través del cumplimiento de actividades bien enfocada a la obtención de los principales productos planteados en el diseño y a través de ellos alcanzar los resultados esperados y el impacto previsto. **La lección aprendida** es que resulta necesario tener claramente identificados a los responsables por el cumplimiento de las actividades de los Programas, más allá de disponer de una buena conducción estratégica al más alto nivel jerárquico institucional.
  6. La gestión de las adquisicionesse considera razonable, luego de la entrada en régimen de Programa a partir de 2012, ya que a pesar de los requerimientos a nivel de la administración para concretar las compras de bienes, la contratación de servicios y de consultores, la Unidad Ejecutora del Programa logró concretar : (i) las obras de adecuación edilicia de los CAMs, los puestos de frontera y los laboratorios, (ii) la compra de los equipos y mobiliarios necesarios para el mejor funcionamiento de los tres ambientes en los que se procesaron las adecuaciones edilicias y de otras áreas del MGAP que sin requerir este tipo de arreglos incorporaron amoblamiento y equipos, (iii) la contratación de consultorías de corta y larga duración; aplicando en 55 meses la ejecución del 96 % del presupuesto total disponible (que estaba previsto en el diseño aplicarse en 60 meses). **La lección aprendida** es que habiendo claridad en la estrategia a seguir y personal suficientemente calificado asignado al cumplimento de las actividades definidas, se puede lograr una buena ejecución a pesar de las limitaciones en cuanto a velocidad de ejecución que supone el cumplimiento de los requerimientos administrativos a los que están sometidos los Programas de inversión pública.

**Con relación a la función de Planificación y Monitoreo:**

* 1. Los problemas de diseño mencionados con relación al marco de resultados imposibilitaron la focalización de los informes de seguimiento en el cumplimiento de indicadores de productos y resultados. Los mismos se limitaron a la descripción de actividades cumplidas y a cumplir pero no contemplaron su vinculación con los productos buscados, los resultados esperados a partir de su obtención y el impacto previsto como consecuencia; y menos aún su vinculación con la ejecución financiera, debido no sólo a las falencias del diseño sino también a la ausencia de un responsable directo de la tarea. La responsabilidad del seguimiento de los indicadores de producto, resultado e impacto debe ser una función asignada específicamente a una persona que no puede ser el Coordinador de la Unidad Ejecutora y que en la medida de lo posible debe ser un profesional capaz de manejar las cuestiones técnicas y financieras con solvencia. **La lección aprendida** indica que 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.

**Otros aprendizajes relevantes:**

* 1. Sin dejar de reconocer los avances registrados en relación al funcionamiento de las barreras sanitarias, la creación de la UE 9 con una Gerencia específica de Barreras sanitarias constituye una oportunidad para lograr definitivamente un trabajo totalmente coordinado de los servicios de sanidad animal y vegetal en los pasos de frontera, unificando su acción frente al turista presentándose en terreno con un nuevo modelo de gestión. **La lección aprendida** a nivel internacional indica que es necesario fortalecer 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.
  2. 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, implementando campañas de difusión y la colaboración público-privada en las tareas de vigilancia sanitaria. **Como lección aprendida** se destaca que es central para el éxito de proyectos que pretenden dar certezas sobre la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios de un país, la creación y mantenimiento de capacidades y presupuestos específicos con una visión más asociada a la evaluación y gestión del riesgo que a la reacción frente a eventos sanitarios adversos.
  3. El acercamiento a los clientes del MGAP en relación a los diversos trámites que los usuarios de sus servicios deben hacer hay que continuar mejorándolo combinando la presencia a nivel territorial con instalaciones que operen como ventanilla única y con mejores instrumentos informáticos para facilitar y acortar los tiempos de respuesta. La decisión de contar con facilidades en el territorio trabajando en red con el sector privado para brindar mejores servicios ha resultado en soluciones innovadoras. **La lección aprendida** es que la promoción de esquemas colectivos entre productores, sus organizaciones y empresas proveedoras de insumos y servicios, beneficia a todos y ayuda a compartir costos con miras a la sostenibilidad, para la vigilancia y control de plagas y enfermedades.

## 4.4. Indicadores de GRD (Desempeño y Gobernabilidad)

En Junio de 2014, el Informe de Evaluación de Medio Término (IEMT) propone una definición alternativa de impacto: contribuir a la apertura de nuevos mercados de exportación de productos agropecuarios y al mantenimiento de los existentes a través de una mejora en los estándares de sanidad e inocuidad alimentaria; y recomienda y justifica los indicadores que se presenta en la tabla que sigue.

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicador de Impacto** | **Justificación de su Propuesta** |
| Cantidad (número) de mercados (países) con restricciones sanitarias al ingreso de los 10 (diez) principales productos agropecuarios de exportación. Medición en base a datos de MGAP y comisión de inocuidad. | La reducción y/o mantenimiento (dado el incremento en los estándares solicitados por los países) de este número reflejaría una mejora en las condiciones sanitarias, algunas de las cuales resultarán de las acciones del Programa. |
| Cantidad (número) de países desarrollados (OCDE) que son destino de exportaciones agropecuarias uruguayas. Medición anual en base a datos del BCU. | En términos generales se verifica mayores estándares sanitarios en los países desarrollados por lo que el incremento en la cantidad de estos países como destino reflejará, entre otras cuestiones, una mejora en los aspectos de sanidad e inocuidad. |

Con respecto a los indicadores de impacto propuestos es posible señalar que en el caso de los principales productos de exportación de origen animal (la carne, sus derivados y el ganado en pie), en 2015 se registran exportaciones de Uruguay al menos a 22 de los 34 países miembros de la OCDE: Países Bajos, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Irlanda, Italia, Francia, España, Grecia, Suiza, Suecia, Dinamarca, Finlandia, EEUU, Canadá, México, Chile, Israel, Turquía, Japón, Corea, y Nueva Zelandia.

En el caso de los productos de origen vegetal más destacados (la soja por su volumen de venta y los cítricos por las exigencias de los requerimientos sanitarios de los mercados de la OCDE), hay que anotar que en 2015 se registraron exportaciones al menos a medida docena de países miembros de la OCDE: Países Bajos, Bélgica, Alemania, Reino Unido, España y EEUU.

En total, considerando productos de origen animal y vegetal se habrían canalizado ventas al menos a 22 países miembros de la OCDE (hay que tener presente que muchas de las ventas que llegan a Europa a través de los Países Bajos y Bélgica, luego se distribuyen en otros países de UE.

El tener registros de ventas al exterior en 22 países de la OCDE (65 % de sus miembros) no quiere decir que sólo se tenga acceso a esta cantidad de mercados (por cumplimiento de requerimientos sanitarios y de inocuidad), sino que sólo en estos casos se concretan negocios por motivos de competitividad global (que incluye también elementos de carácter comercial que hacen inviables negocios con otros mercados que si están habilitados, pero en los que no se logran concretar negocios).

En los hechos si en lugar de considerar la información de un año (dato puntual 2015) se toman en cuenta los países habilitados con algún registro de exportación para el período 2010-2014, en el caso de los productos cárnicos, derivados y asociados, son 29 y no 22 los países miembro de la OCDE a los cuales se exportó: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, EEUU, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

En relación a los productos de origen vegetal sucede algo similar. Hoy día están habilitados mercados a los que no se registraron exportaciones en 2015. En frutas se cuenta con habilitación para el acceso a EEUU, Canadá y UE. En los principales granos de exportación (soja y arroz) se cuenta con habilitación para el acceso a Chile, EEUU, Israel, Japón, México, Turquía y UE. Hay que tomar en cuenta que la UE está integrada por 28 países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido (en proceso de salida), Rumanía y Suecia.

En síntesis, lo que se pretende indicar con las cifras presentadas es que Uruguay tiene acceso “por razones sanitarias y de inocuidad” al menos a 3 de cada 4 mercados de destino miembros de la OCDE. Algunos de ellos con acceso obtenido a partir de 2010. De allí que se entienda que el proyecto ha tenido impacto en mantener y ampliar los mercados de exportación habilitados por motivos sanitarios y de inocuidad.

## 4.5. Asuntos no resueltos

Entre los asuntos no resueltos para dar sostenibilidad a los progresos logrados con la ejecución del PAGPA en relación a los productos, resultados e impacto buscado pueden destacarse los siguientes:

* Las 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 DGSV 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.
* Las limitaciones en la capacitación permanente de los RRHH de laboratorios y Barreras Sanitarias en materias específicas a su actuación, que no suelen estar disponibles dentro de la oferta de capacitación que el MGAP está aprovechando para ir cumpliendo parcialmente con la formación de su personal.
* Un par de buenas decisiones procesada durante la ejecución del PAGPA que hacen a la calidad de los servicios de sanidad e inocuidad del MGAP, a la gestión ambiental y de bioseguridad, como son 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 a través del estadio de Peñarol, no cuenta con los recursos presupuestales para ser llevado adelante a pesar de estar respaldado por la decisión política.

**Hallazgos y Recomendaciones**

|  |  |
| --- | --- |
| **Hallazgos** | **Recomendaciones** |
| **Lógica Vertical** | |
| Es importante precisar los indicadores de producto, resultado e impacto, relacionados a los problemas a resolver y las inversiones asociadas, 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, teniendo la certeza de que la misma presenta los datos necesarios con la periodicidad requerida.  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. La falta de un detallado diagnóstico y evaluación económica que priorizara inversiones de alto impacto, focalizando en áreas estratégicas, redujo los efectos de la inversión global.  La ejecución del Programa se diseñó asignando la máxima responsabilidad a altas jerarquías del MGAP en una estructura que distribuyó sobre la marcha la gestión, en dos componentes, manteniendo la conducción y decisiones principales en forma centralizada. El liderazgo de un alto funcionario resultó importante para vencer la resistencia a los cambios en la gestión, como conductor estratégico del Programa.  Los problemas de diseño mencionados con relación al marco de resultados imposibilitaron la focalización de los informes de seguimiento en el cumplimiento de indicadores de productos y resultados. Los mismos se limitaron a la descripción de actividades cumplidas y a cumplir pero no contemplaron su vinculación con los productos buscados, los resultados esperados a partir de su obtención y el impacto previsto como consecuencia; y menos aún su vinculación con la ejecución financiera, debido no sólo a las falencias del diseño sino también a la ausencia de un responsable directo de la tarea. La responsabilidad del seguimiento de los indicadores de producto, resultado e impacto debe ser una función asignada específicamente a una persona que no puede ser el Coordinador de la Unidad Ejecutora y que en la medida de lo posible debe ser un profesional capaz de manejar las cuestiones técnicas y financieras con solvencia. | No comprometer metas que excedan la responsabilidad directa del programa, no vinculadas directamente con acciones o líneas de presupuesto específicas del proyecto, porque se dificulta una adecuada evaluación.  La estrategia debería focalizar en lineamientos prioritarios relevantes, que determinen áreas e inversiones de magnitud respondiendo a problemas a resolver u oportunidades en el marco de una visión prospectiva de mediano plazo.  Las obligaciones jerárquicas de cargos con responsabilidad política si bien favorecieron en algunos aspectos al Programa, no le permitieron conducir todas las acciones previstas por falta de tiempo. En éstos caso se recomienda contar con un Coordinador con plenas responsabilidades de gestión para la ejecución.  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. |
| **Ejecución y Presupuesto** | |
| Los proyectos que tienen entre sus objetivos cambios profundos en los procesos de gestión, se ven afectados por la resistencia al cambio por parte de quienes deben implementarlos.  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.  El modelo de ejecución adoptado luego, basado en la contratación de consultores que desarrollen el fortalecimiento mediante su acción en el área involucrada y en un alto grado de coordinación entre las áreas “beneficiarias” y el Programa, resultó adecuado para lograr un buen ritmo de ejecución, a través del cumplimiento de actividades bien enfocada a la obtención de los principales productos planteados en el diseño y a través de ellos alcanzar los resultados esperados y el impacto previsto. | Se hace necesario en este tipo de proyectos incorporar desde el diseño RRHH y actividades destinados a sensibilizar y concientizar a los actores claves, en especial en organizaciones (como el MGAP) donde el promedio de edad de la plantilla es elevado y la forma de trabajo vigente cuenta con buena valoración de parte de actores internacionales.  En estos casos deben asignarse 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.  Resulta necesario tener claramente identificados a los responsables por el cumplimiento de las actividades de los Programas, más allá de disponer de una buena conducción estratégica al más alto nivel jerárquico institucional. |
| **Experiencia con la gestión del proyecto** | |
| Si el diseño promueve ámbitos de coordinación de actores intra-institucionales 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.  Al incorporar equipamiento y nuevas técnicas que exigen capacidades y RRHH entrenados durante las fases iniciales de implementación, se presentan dificultades no previstas que generan des-economías operativas. Lo mismo sucede en áreas técnicas sustantivas que requieren continuidad para la gestión del conocimiento hacia la generación y prestación de servicios.  Los servicios de laboratorio que presta el MGAP cumplen un rol sustantivo, no solo como soporte del status 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. 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,  Sin dejar de reconocer los avances registrados en relación al funcionamiento de las barreras sanitarias, la creación de la UE 9 con una Gerencia específica de Barreras sanitarias constituye una oportunidad para lograr definitivamente un trabajo totalmente coordinado de los servicios de sanidad animal y vegetal en los pasos de frontera, unificando su acción frente al turista presentándose en terreno con un nuevo modelo de gestión.  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, implementando campañas de difusión y la colaboración público-privada en las tareas de vigilancia sanitaria.  El acercamiento a los clientes del MGAP en relación a los diversos trámites que los usuarios de sus servicios deben hacer hay que continuar mejorándolo combinando la presencia a nivel territorial con instalaciones que operen como ventanilla única y con mejores instrumentos informáticos para facilitar y acortar los tiempos de respuesta. La decisión de contar con facilidades en el territorio trabajando en red con el sector privado para brindar mejores servicios ha resultado en soluciones innovadoras. | 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, se distrae tiempo y requiere de esfuerzo adicional para lograrlo sobre la marcha.  Es necesario prever contrataciones temporarias y capacitación que puedan asegurar la puesta en régimen de funcionamiento de los equipos en el menor tiempo posible. Paralelamente es crítico contar con un plan de ingreso de RRHH a la plantilla que sea capaz de adelantarse en el tiempo a la fecha de egreso del personal formado por motivos jubilatorios apropiándose del conocimiento acumulado y evitando la pérdida de capital humano. Esto debe ser necesariamente apoyado con sistemas de información confiables que permitan acceder a la memoria de conocimientos generados.  En base a los avances logrados por el país y observando a otros modelos, es que es necesario avanzar hacia sistemas de gestión de laboratorios unificando capacidades, con seguimiento y control de procesos, cálculos de costos que permitan implementar adecuadamente políticas tarifarias, mayor articulación con el sector privado, implementación de normas de seguridad, etc. generando un servicio eficiente y de referencia a nivel internacional.  Es necesario fortalecer 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.  Se destaca que es central para el éxito de proyectos que pretenden dar certezas sobre la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios de un país, la creación y mantenimiento de capacidades y presupuestos específicos con una visión más asociada a la evaluación y gestión del riesgo que a la reacción frente a eventos sanitarios adversos.  La promoción de esquemas colectivos entre productores, sus organizaciones y empresas proveedoras de insumos y servicios, beneficia a todos y ayuda a compartir costos con miras a la sostenibilidad, para la vigilancia y control de plagas y enfermedades. |
| **Evaluación de Impacto** | |
| En total, considerando productos de origen animal y vegetal se habrían canalizado en el año 2015 ventas al menos a 22 países miembros de la OCDE (hay que tener presente que muchas de las ventas que llegan a Europa a través de los Países Bajos y Bélgica, luego se distribuyen en otros países de Europa. Entre 2010 y 2015 el país logro el acceso a 20 mercados para productos de origen agropecuario, no se da cuenta e que haya perdido ninguno, y varios de los ganados son países de la OCDE en los que los requerimientos de sanidad e inocuidad son del más alto nivel internacional. | La medición del impacto asociado a la obtención del acceso por el cumplimiento de los requisitos sanitarios y de inocuidad no es medible exclusivamente a través del incremento de las exportaciones con estos destinos, sino que debe considerar también la dinámica de las ventas en los mercados que se mantienen habilitados. |
| **Asuntos no resueltos** | |
| Las 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.  Las limitaciones en la capacitación permanente de los RRHH de laboratorios y Barreras Sanitarias en materias específicas a su actuación, que no suelen estar disponibles dentro de la oferta de capacitación que el MGAP está aprovechando par ir cumpliendo parcialmente con la formación de su personal.  Un par de buena decisión procesada durante la ejecución del PAGPA que hace a la calidad de los servicios de sanidad e inocuidad del MGAP, a la gestión ambiental y de bioseguridad, como son 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 a través del estadio de Peñarol, no cuenta con los recursos presupuestales para ser llevado adelante a pesar de estar respaldado por la decisión política. | Nuevas operaciones del Banco que trabajen en relación con los servicios responsables por la sanidad e inocuidad de productos agropecuarios deben contemplar recursos para contratar durante su ejecución algunos RRHH claves para complementar la plantilla de personal mientras se procesa el recambio generacional.  Nuevas operaciones del Banco que trabajen en relación con los servicios responsables por la sanidad e inocuidad de productos agropecuarios deben preveer recursos para la capacitación específica de RRHH en procura de seguir avanzando en la conformación de un nuevo sistema de funcionamiento de las Barreras Sanitarias.  Nuevas operaciones del Banco que trabajen en relación con los servicios responsables por la sanidad e inocuidad de productos agropecuarios deben tomar en cuenta el apoyo a las inversiones en gestión ambiental y bioseguridad que le permitan dar un salto de calidad a todos los laboratorios del MGAP. |

1. Intereses, auditorías, imprevistos/contingencias, y otros costos que no están relacionados con productos. [↑](#footnote-ref-1)