

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL II

(UR-L1147)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ana Ríos (CSD/RND), Jefe de Equipo; Luis Hernando Hintze (RND/CUR), Jefe Alterno; Gonzalo Muñoz y Maja Schling (CSD/RND), Alvaro García Negro (RND/CPR); Elizabeth Chávez y Rosario Frugone (CSD/RND); Jennifer Doherty-Bigara (CSD/CCS); Alberto Villalba (VPS/ESG); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Federico Bachino y Adriana Torres (CSC/CUR); Abel Cuba y Emilie Chapuis (FMP/CUR); y Catherine Meola (SCL/GDI).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	9
C. Indicadores Claves de Resultados.....	10
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	11
A. Instrumentos de Financiamiento	11
B. Riesgos Ambientales y Sociales	12
C. Riesgos Fiduciarios	13
D. Otros Riesgos del Proyecto	13
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	14
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	16
C. Evaluación de Impacto.....	17

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación
3.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
4.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES	
1.	Bibliografía
2.	Diagnóstico sobre Fortalecimiento de Capacidades en Generación y Transferencia de Tecnologías, Asistencia Técnica y Extensión Rural
3.	Evaluación del Impacto del Programa de Desarrollo Productivo Rural (DGDR)
4.	Beneficiarios de las Convocatorias del DGDR y el Registro de Productores Familiares
5.	Encuesta a Productores/as Familiares No Beneficiarios de Convocatorias de la DGDR
6.	Evaluación del PDPR
7.	Cambio Climático
8.	Evaluación de Tecnologías
9.	Género
10.	Evaluación Económica del Programa
11.	Organigrama de la Dirección General de Desarrollo Rural
12.	Borrador del Reglamento Operativo

ABREVIATURAS	
AAS	Análisis Ambiental y Social
ATER	Asistencia Técnica y Extensión Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CI	Climáticamente Inteligentes
CMA	Convenios Marco de Adhesión
CO	Capital Ordinario
CRF	Marco de Resultados Corporativos
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
GEI	Gases Efecto Invernadero
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPNE	Institutos Públicos no Estatales
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
OR	Organizaciones Rurales
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PDPR	Programa de Desarrollo Productivo Rural
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SPF	Filtro de Política de Salvaguardas
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO RURAL II
(UR-L1147)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	24 años
Organismo Ejecutor: El Prestatario a través Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)			Periodo de desembolso:	6 años
			Periodo de gracia:	6,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	24.232.000	89	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Local:	2.889.000	11	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años ^(d)
Total:	27.121.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: Contribuir a mejorar la sostenibilidad de las unidades de producción agropecuarias familiares, pequeñas y medianas. Los objetivos específicos son el aumento en la adopción de tecnologías Climáticamente Inteligentes (CI), y el fortalecimiento de capacidades en la generación y transferencia de tecnologías, asistencia técnica y extensión rural.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Que se haya presentado, a satisfacción del Banco evidencia de la entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP), que incluye el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), en los términos previamente acordados con el Banco (¶3.1). Para condiciones contractuales de carácter socioambiental ver el Anexo B del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: Para el uso de los recursos asignados para los subcomponentes i, iii y iv del Componente II, la suscripción y entrada en vigencia de los Convenios Marco de Adhesión (CMA) a ser suscritos por el MGAP (a través de la Dirección de Desarrollo Rural - DGDR) con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) e Institutos Públicos no Estatales (IPNE). (¶3.2).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(e):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(f):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) La VPP original del préstamo podrá ser menor dependiendo de la fecha de firma del contrato de préstamo.

^(e) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(f) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación¹

- 1.1 **Relevancia de la agricultura, caracterización y problemática.** El sector agropecuario² es fundamental para la economía de Uruguay. En el 2016, contribuyó con el 7% del Producto Interno Bruto (PIB) o 12% si se considera la industria alimenticia asociada (Ackermann et al., 2018); y representó el 15% del empleo y más del 75% de las exportaciones totales, siendo los principales rubros la carne bovina, productos agrícolas, lácteos y productos forestales (Uruguay XXI, 2016). Comparado con otras actividades productivas, el sector presenta el mayor efecto multiplicador en la economía (6,22 versus 5,47 en industria manufacturera y 6,08 en servicios) y en el empleo (0,42 versus 0,33 sector servicios) (Terra et al., 2009). Para el período 2014-2016, el sector recibió apoyos anuales equivalentes al 0,58% del PIB, de los cuales el 63% fueron para servicios generales y un 37% apoyos al productor (apoyos directos o vía precios) (Ackermann et al., 2018)³.
- 1.2 Durante 1981-2012 la productividad total agrícola uruguaya mostró una tasa promedio anual de crecimiento superior al promedio de la región (1,5% comparado con 1,2%) (Nin-Pratt, Falconi, Ludena, & Martel, 2015). Sin embargo, este crecimiento no ha sido homogéneo, quedando rezagados los productores familiares, pequeños y medianos (INIA, 2016). Los sistemas familiares representan más del 70% de las explotaciones agropecuarias y contribuyen con alrededor de 25% del producto bruto agropecuario y se caracterizan por bajos niveles de adopción de tecnología y de eficiencia productiva con alta variabilidad interanual (Albin, 2017), así como por dedicarse primordialmente (60%) a la ganadería (DGDR/MGAP, 2018c). La variabilidad y el cambio climático afectan particularmente a pequeños y medianos productores (MGAP, 2017a), reportándose que explotaciones familiares ganaderas tienden a ubicarse en tierras con mayor vulnerabilidad climática (de Torres Álvarez et al., 2014).
- 1.3 Ante este panorama, la sostenibilidad de unidades de producción de menor escala enfrenta desafíos en dos dimensiones principales:
- 1.4 **Dimensión 1 - Productiva.** Existe el potencial de incrementar la productividad de unidades de menor escala mediante la adopción tecnológica y la asistencia técnica. Resultados de la encuesta lechera del 2014 muestran que, en general, el nivel de productividad está directamente relacionado con el tamaño de la explotación (INALE, 2017). Utilizando la misma encuesta, Pérez-Quesada & García-Suárez (2016) reportan que es posible obtener incrementos de productividad entre los productores más pequeños ya que su eficiencia técnica alcanza un nivel del 74%, lo que indica que pueden aumentar su producción (26% en promedio) haciendo un uso más eficiente de los insumos y de las tecnologías disponibles. Estos autores señalan también que la asistencia técnica agronómica, veterinaria o contable está asociada con mayor eficiencia productiva.

¹ Ver [referencias bibliográficas](#).

² Incluye actividades forestales y agroindustria.

³ Estimación utilizando la metodología de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

No obstante, el limitado acceso a servicios de extensión y dificultades de gestión de conocimiento son barreras que afectan especialmente a productores de menor escala (INIA, 2016). En el 2011, únicamente un 46% de los predios recibieron asistencia técnica (Hegedus, 2013). Observándose además que la cobertura de asistencia técnica aumenta con el tamaño de la explotación (Arbolea, 2018).

- 1.5 Esta brecha productiva puede de igual manera reducirse mediante la adopción de tecnologías incluyendo mejoras en las prácticas de manejo. Por ejemplo, en ganadería vacuna se reportan rendimientos promedio en la producción de carne de 50-70 kg/ha/año en productores no tecnificados versus 250 kg/ha/año en establecimientos especializados (Banco Mundial & CIAT, 2015). Un proyecto reciente mostró el potencial de incrementar los niveles de productividad de carne de 70 kg/ha hasta 100 kg/ha, mediante la aplicación de las tecnologías existentes y la implementación de prácticas basadas en un mejor uso de los recursos disponibles (Gómez Miller, 2017). En productores lecheros familiares, un proyecto enfocado a mejorar las prácticas productivas, coordinado por el Instituto Nacional de la Leche (INALE) en conjunto con cooperativas lecheras, indica que un 70% de los beneficiarios mantuvieron o aumentaron su producción durante el periodo 2013-2017 incluso bajo condiciones climáticas extremas (Arbolea, 2018).
- 1.6 A pesar del potencial de aumentar productividad, la adopción de tecnologías agropecuarias enfrenta importantes barreras. En Uruguay, se destaca que está influenciada por la escala de la explotación, el acceso a información, las capacidades técnicas y gerenciales, el costo, el riesgo, y la disponibilidad de tecnologías adecuadas (Gómez Miller, 2017 y Saravia & Gómez, 2013). Asimismo, la adopción tecnológica está directamente vinculada con servicios de asistencia técnica y de extensión rural (Saravia & Gómez, 2013); y el cambio tecnológico requiere la identificación, validación y difusión de tecnologías apropiadas para la agricultura familiar (Comisión Nacional de Fomento Rural, 2009).
- 1.7 **Aspectos sociales.** El conocimiento y adopción de tecnologías es influenciado por las redes sociales, siendo estas una fuente importante de información y aprendizaje que fortalecen las capacidades del productor (Aramburu et al., 2014; Doss, 2006). De hecho, las organizaciones rurales de carácter asociativo ofrecen externalidades positivas y producen bienes públicos y semi-públicos, además de ser un instrumento de inclusión económica y social (Bijman et al., 2012). Asimismo, experiencia latinoamericana indica que la incidencia de la asociatividad de los usuarios de extensión rural contribuye a superar limitaciones de escala mediante el acceso a servicios ofrecidos por las organizaciones rurales (Escobar, 2012). Por lo anterior, los procesos asociativos son importantes para la agricultura familiar, requiriéndose apoyo para fortalecer las organizaciones (de Torres Álvarez et al., 2014).
- 1.8 En Uruguay, las Organizaciones Rurales (OR) de carácter asociativo (cooperativas, sociedades de fomento rural y organizaciones gremiales agropecuarias) han buscado atender las diversas necesidades de los productores, existiendo alrededor de 200 OR con el potencial de implementar servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) (Arbolea, 2018). En la agricultura familiar, la asociatividad ha mostrado ser un canal que favorece a cambios tecnológicos, reducción de la variabilidad de precios, inserción en las cadenas de

valor, reducción de costos de transacción, y acceso a bienes y servicios (Programa Fida Mercosur Claeh & Centro Cooperativista Uruguayo, 2014); así como la participación en programas de apoyo para la adopción tecnológica (DGDR/MGAP, 2018a). En efecto, existe evidencia de la efectividad de estrategias colectivas de apoyo a la producción, registrándose que el aumento en su implementación se relaciona con mejoras económicas y productivas (incremento de 66% en ingreso predial per cápita y 39% en litros/ha) (García Ferreira et al., 2011). Además, el asociativismo contribuye a que los productores continúen implementando las actividades luego de que culmine la intervención (Universidad de la República, 2006). No obstante, la asociatividad vinculada a viabilizar el acceso de tecnología presenta dificultades relacionadas al acceso de capital, escala mínima para lograr viabilidad económica y organizacional, visualización del beneficio de la actividad particularmente cuando el impacto es a largo plazo y escasez de habilidades necesarias para el trabajo colectivo (INIA & DGDR, 2016). En cuanto ATER, los factores críticos para su mejora incluyen capacitación de los técnicos, coordinación entre las instituciones y disponibilidad de tecnología apropiada (Hegedus, 2013).

- 1.9 Por otro lado, existen brechas de género y edad en el acceso a políticas públicas de desarrollo rural, asistencia técnica, acceso a tierra, bienes, ingreso propio, trabajo independiente y titularidad de las explotaciones (DGDR, 2018). Por ejemplo, únicamente una de cada cuatro beneficiarios de políticas destinadas a la mejora de la productividad e ingresos de la producción familiar es mujer (existiendo un 44% de beneficiarias potenciales); y datos del Censo Agropecuario del 2011, indican un menor asesoramiento técnico a productoras mujeres (38% versus 43% en productores) (Mascheroni, 2016). Asimismo, el envejecimiento de los productores en el sector (MGAP, 2017b) es una barrera para el aumento de la productividad ya que la edad de los productores está inversamente relacionada con el uso de nuevas tecnologías INIA (2016).
- 1.10 **Dimensión 2 - Ambiental.** El cambio climático magnifica la problemática presentada, siendo el país vulnerable a eventos extremos; por ejemplo, según estimación preliminar del MGAP, la sequía 2017-2018 causó pérdidas al sector agropecuario equivalentes a US\$560 millones considerando los impactos inmediatos. Dicho valor se incrementa en más de US\$600 millones si se consideran los impactos rezagados relacionados con el descenso en el número de nacimientos de terneros y su efecto en futuras exportaciones. El sector es también la principal fuente de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) (74% del total en el 2012), donde la producción de carne vacuna origina más del 66% de emisiones (República Oriental del Uruguay, 2017). Esto resalta la relevancia de implementar medidas de adaptación y mitigación. De hecho, Uruguay tiene como estrategia productiva duplicar al 2050 su producción de manera sostenible e inclusiva con mayor resiliencia climática y menor intensidad de emisiones, apoyándose en la innovación tecnológica y en la inclusión en las cadenas de valor (MGAP, 2017b). Además, la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (República Oriental del Uruguay, 2017) incluye dentro de sus objetivos reducir la intensidad de emisiones en la producción de alimentos e indica la prioridad de la adaptación en el sector agropecuario.
- 1.11 Para el alcance de estos planteamientos, las tecnologías agropecuarias Climáticamente Inteligentes (CI) ameritan particular consideración, ya que

mantienen o aumentan la productividad mientras reducen emisiones y/o contribuyen a la resiliencia climática (Banco Mundial & CIAT, 2015). En este sentido, la Política Uruguay Agointeligente del 2010 ha promovido la incorporación de medidas CI para aumentar la productividad de manera ambientalmente sostenible (MVOTMA, 2016); donde, por ejemplo, su implementación ha permitido reducir la intensidad de emisiones en la producción de carne vacuna mediante tecnologías para la gestión del forraje y medidas de manejo animal que permiten aumentar la productividad (República Oriental del Uruguay, 2017). Específicamente, en ganadería familiar, estimaciones indican que prácticas CI (enfocadas al ajuste de carga de animales por hectárea, uso de sistemas de pastoreo rotativos y optimización del rodeo) pueden contribuir a aumentar un 25% la productividad y reducir un 30% de la intensidad de emisiones mientras simultáneamente aumentan la resiliencia a sequías (MVOTMA, 2017). Esta reducción de emisiones de GEI mediante la implementación de tecnologías CI tiende a aumentar a lo largo del tiempo, llegando en algunos casos hasta el 40% en el tercer año (INIA, 2018).

- 1.12 **Experiencia previa.** FAO (2009) identifica los ámbitos centrales de las políticas agropecuarias en los que la institucionalidad agropecuaria debe concentrar sus acciones. Dentro de estos figuran políticas públicas orientadas a proteger y apoyar sectores económicos más débiles, el fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria, y la provisión servicios de transferencia tecnológica y extensión rural.
- 1.13 En este ámbito, en la implementación de políticas diferenciadas para la agricultura familiar en Uruguay, se ha identificado la importancia de: (i) contar con una fuerte articulación interinstitucional; (ii) crear sinergias con otros instrumentos de política (p.ej. apoyo en inversiones para aumentar resiliencia y el fomento de asociaciones); (iii) establecer una red de asistencia técnica de profesionales con compromiso e inserción en los programas; (iv) trabajar con productores no beneficiados por programas públicos y en los ya atendidos incorporar tecnologías o procesos de mayor complejidad; y (v) aprovechar el potencial de las organizaciones rurales para facilitar la promoción e implementación de las actividades ([Arboleya, 2018](#)). La relevancia de abordar estos factores es consistente con los hallazgos del Programa de Desarrollo Productivo Rural (PDPR) (2595/OC-UR), cuya evaluación de impacto muestra un efecto significativo en la productividad de los beneficiarios, encontrándose un incremento de por lo menos un 10% en los rendimientos de leche y de carne por hectárea ([Aguirre et al., 2018](#)). Este estudio reporta además que el impacto es generalmente mayor entre los que se benefician por primera vez de apoyos proporcionados por el MGAP; e indica que el programa contribuyó al fortalecimiento de las organizaciones beneficiarias, percibiéndose una mejora en sus procesos asociativos. Sin embargo, en base a datos de participación del programa (DGDR/MGAP, 2018a), se identifica el potencial de mejora en la inclusión de mujeres y jóvenes como beneficiarios (un 44% de los beneficiarios potenciales son mujeres y únicamente se benefició un 25%; en el caso de jóvenes⁴ fue 4% del total respecto a un potencial del 12%) ([Beneficiarios de las Convocatorias del DGDR](#)).

⁴ Personas entre 15 y 29 años, según el Instituto Nacional de la Juventud.

- 1.14 Por otro lado, un análisis para Latinoamérica (FAO & BID, 2016) señala la necesidad de que el financiamiento del Estado garantice el acceso a ATER por parte de los productores más vulnerables. Asimismo, reporta que, para la efectividad de estos servicios, se requiere que tengan un enfoque territorial, involucren la participación de actores públicos y privados, capaciten permanentemente a sus recursos humanos, y se interrelacionen con la investigación. La experiencia señala conjuntamente como buenas prácticas enfatizar la incorporación de los productores de menor tamaño y con mayores restricciones para que estos aumenten su productividad, la participación de los productores en la definición de sus necesidades y priorización de sus problemas, la provisión de información y alternativas basadas en las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de los territorios, la concurrencia de servicios públicos y privados a nivel territorial, y la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para llegar y proveer información y servicios a los productores (Escobar, 2012). En efecto, las TICs pueden ayudar a estimular la adopción de tecnologías para optimizar la producción y aumentar los ingresos de los agricultores (Jack & Tobias, 2017). Evidencia de pequeños agricultores en India indica que la asistencia técnica por medio de celulares permitió incrementar los rendimientos (28% en comino y 9% en algodón), estimándose un retorno privado de US\$10 por cada dólar invertido en este servicio (Cole & Fernando, 2016).
- 1.15 **Experiencia reciente del Banco.** El PDPR, aprobado en el 2011 y con fecha de último desembolso el 31 de diciembre del 2018, es ejecutado por el MGAP a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). Este tiene como objeto contribuir a mejorar los ingresos de los pequeños y medianos productores mediante la adopción de nuevas tecnologías que permitan aumentar su productividad. Con este propósito, se enfocó en el financiamiento de: (i) apoyos productivos para la transferencia tecnológica; (ii) la promoción de investigación en tecnologías adaptativas; y (iii) el fortalecimiento institucional de la DGDR. La operación utilizó un mecanismo de intervención basado en convocatorias para la presentación de planes de gestión grupales el cual sirve como base para este programa. Entre los resultados alcanzados, algunos medidos en la evaluación de impacto mencionada (§1.13), cabe señalar: (i) incrementos en los rendimientos agrícolas y ganaderos promedio; (ii) incorporación de nuevas tecnologías validadas para las condiciones de la agricultura familiar; (iii) incrementos de productores familiares vinculados a OR; y (iv) planes territoriales estratégicos aprobados.
- 1.16 **Lecciones aprendidas.** Lecciones aprendidas particularmente durante la ejecución del PDPR son tomadas en cuenta en el programa propuesto, considerándose además experiencias de operaciones similares (1463/OC-UR, 2443/OC-DR, 1800/OC-PR, 2055/BL-NI y 2223/BL-BO), así como el documento de Revisiones de Apoyo del Banco al Sector Agropecuario 2002-2014 de OVE. Estas lecciones y su consideración se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Lecciones Aprendidas y Consideraciones en el Diseño del Programa

Lecciones aprendidas	Incorporación en el diseño del programa
En el PDPR⁵	
Cobertura <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar mecanismos de incentivo para lograr la incorporación de productores no atendidos por el PDPR. - La falta de información es una limitante para la participación de productores en los programas de la DGDR. - Menor proporción de mujeres y jóvenes dentro de los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento y/o fortalecimiento de sinergias con Organizaciones Rurales (OR) e Institucionalidad Pública (IP). - Reforzamiento de la difusión del programa. - Convocatorias exclusivas para mujeres y jóvenes.
Asistencia técnica <ul style="list-style-type: none"> - La asistencia a través de técnicos individuales ha presentado limitantes para (i) la consideración integral y multidisciplinaria de opciones tecnológicas; (ii) el alcance de productores en zonas distantes o aisladas; y (iii) alta rotación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción de esquema de asistencia técnica integral proporcionada por equipos multidisciplinarios vinculados con OR y/o IP.
Monitoreo y evaluación <ul style="list-style-type: none"> - El monitoreo y evaluación requieren de la disponibilidad e implementación de instrumentos para la recopilación y análisis de información. - El diseño detallado previo a la evaluación de impacto es esencial para analizar la efectividad del programa de manera robusta. - Una buena práctica por implementar es la categorización de las tecnologías financiadas por el programa para de esta forma facilitar el monitoreo y evaluación de los resultados e impactos esperados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de instrumentos que faciliten un monitoreo dinámico y permitan la evaluación de la efectividad de los procesos de ejecución. - Evaluación de impacto diseñada e identificación y planificación de instrumentos que serán utilizados para la recopilación de información. - Inclusión de tipologías de tecnologías y paquetes tecnológicos.
En operaciones similares	
Provisión de asistencia técnica y vinculación tecnológica <ul style="list-style-type: none"> - La baja escala, alto número y dispersión de productores de menor escala resultan en costos elevados para la provisión de asistencia técnica y adopción tecnológica de manera individual. Además, el desarrollo y/o adaptación de tecnologías para estos productores se limita por una desconexión con los investigadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la conformación de grupos de productores y vinculaciones con OR e IP para suministrar asistencia técnica de manera más eficiente. - Actividades para propiciar la interacción entre productores e investigadores/desarrolladores de tecnologías.
Sostenibilidad en la adopción de tecnologías <ul style="list-style-type: none"> - En muchos casos los proyectos brindan una mejora por única vez, sin cambiar la barrera estructural de los beneficiarios, reduciendo la sostenibilidad de los beneficios en el tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El trabajo con OR, la asistencia técnica multidisciplinaria complementada entre sector privado y público y las tecnologías diseñadas y adaptadas a la población objetivo, busca dar sostenibilidad en el largo plazo.

1.17 **Estrategia de intervención.** El programa propuesto se sustenta en la evidencia presentada, buscando contribuir a mejorar la sostenibilidad productiva y ambiental de las unidades agropecuarias de menor escala. Con este propósito, se centra en la adopción tecnológica atendiendo particularmente fallas de mercado por:

⁵ Ver Aguirre et al. (2018), DGDR/MGAP (2018) ([Encuesta a Productores/as Familiares No Beneficiarios de Convocatorias de la DGDR](#)), DGDR/MGAP (2018a) y Mendoza (2018) ([Evaluación del PDPR](#)).

asimetría de información (§1.4 y §1.6), capital humano (§1.7 y §1.9) y coordinación (§1.10 y §1.11). Tomando como base el PDPR, para potencializar el alcance e impacto, en el diseño se incorporan lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas mediante la experiencia del MGAP, del Banco y de la región (§1.10 al §1.14), estos aspectos se sintetizan en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Resumen de Aspectos Clave en el Diseño del Programa

Focalización
<ul style="list-style-type: none"> - Énfasis en nuevos beneficiarios. - Productores anteriores pueden beneficiarse, pero con tecnologías de mayor complejidad. - Productores definen sus necesidades y prioridades, pero las soluciones se enfocan en tecnologías CI (insumos y procesos, incluyendo TICs). - Consideraciones especiales para mujeres y jóvenes.
Esquema
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la articulación y sinergias interinstitucionales. - Enfoque territorial con participación de OR e instituciones clave que contribuyen en la promoción e implementación del programa. - Asistencia técnica integral provista por equipos multidisciplinarios que tienen compromiso e inserción en el programa. - Participación del sector público y privado.

- 1.18 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010 – 2020 (AB-3008) y se espera contribuya al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) a través del desafío de desarrollo de Productividad e Innovación, al fomentar el aumento de productividad mediante la adopción de nuevas tecnologías y contribuir al indicador de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. También se alinea con temas transversales de: (i) Equidad de Género, generando especial consideración a la participación de la mujer, aportando al indicador de mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico; y (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al incluir tecnologías CI que contribuyen a un desarrollo sostenible resiliente y bajo en carbono, apoyando así a agricultores con acceso a mejores servicios e inversiones agrícolas (ver Cuadro 3 con indicadores específicos). Contribuye además con los Marcos Sectoriales de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-5), Seguridad Alimentaria (GN- 2825-8), Cambio Climático (GN-2835-5) e Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8). Esto por el enfoque en las dimensiones de éxito de alcance de altos niveles de productividad agrícola y manejo de los impactos del clima en el sector; reducción de la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios al cambio climático y los desastres naturales; avance de los países en la inclusión de consideraciones climáticas en los sectores; e inversión en innovación, ciencia y tecnología, respectivamente. Apoya también a la matriz de resultados de la Estrategia del Banco con Uruguay (2016-2020) (GN-2836) al vincularse con el eje estratégico de productividad y competitividad a través del fomento a la innovación, figurando además en la Actualización del Anexo III sobre el Programa de Operaciones 2018 en Uruguay (GN-2915-2).
- 1.19 Se estima que el 100% de los recursos de la operación se invierten en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático, según la [metodología conjunta de los BMD](#) de estimación de financiamiento climático ([Cambio Climático](#)). Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fin de año 2020.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.20 **Objetivo.** Contribuir a mejorar la sostenibilidad de las unidades de producción agropecuarias familiares, pequeñas y medianas. Los objetivos específicos son el aumento en la adopción de tecnologías CI, y el fortalecimiento de capacidades en la generación y transferencia de tecnologías, asistencia técnica y extensión rural.
- 1.21 Las tecnologías CI son aquellas que contribuyen a aumentar la resiliencia climática y/o reducir las emisiones de gases efecto invernadero mientras se mejora el desempeño en términos de producción o rentabilidad. Bajo este criterio, se priorizarán las alineadas con las acciones identificadas en la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional.
- 1.22 **Componente I. Mejora de la productividad a través de la adopción tecnológica y asociativismo (BID US\$17,94 millones; Local US\$0,38 millones).** Enfocado en financiar la implementación de planes para la mejora de productividad tomando en cuenta consideraciones climáticas. Proporcionará apoyo directo a los productores quienes, en convocatorias abiertas y competitivas organizadas por el MGAP, presentarán de manera grupal planes de gestión en donde proponen el uso de tecnologías CI para atender su problemática. Serán elegibles grupos de por lo menos tres productores ([familiares, pequeños y medianos](#)), siendo la mayoría productores familiares y no necesariamente miembros de OR. El apoyo a la implementación de estos planes consistirá en financiamiento para: (i) la inversión en la tecnología, proporcionando hasta el 50% de los costos totales de materiales, insumos y asistencia técnica especializada para la adopción de la tecnología, estableciéndose un monto máximo de US\$8.000 por productor; y (ii) asistencia técnica integral. La asistencia técnica integral consiste en apoyo y capacitaciones en temas productivos, de comercialización/valor agregado y administrativos proporcionado por equipos conformados en las OR o en la institucionalidad pública.
- 1.23 El apoyo será diferencial, enfatizándose la participación de beneficiarios que no hayan recibido apoyo anterior por parte de la DGDR. En el caso de beneficiarios que ya hubieran sido atendidos previamente por la DGDR, los planes de gestión tendrán que incorporar tecnologías más avanzadas (definidas en [Evaluación de Tecnologías](#)) y en ningún caso podrán recibir apoyo para prácticas ya cofinanciadas. Además, los nuevos beneficiarios tendrán la opción de recibir mayor acompañamiento técnico integral definido en el plan de gestión y en base a la tecnología seleccionada (este apoyo será definido oportunamente en las bases de la convocatoria). Para fomentar una mayor participación de mujeres y jóvenes, se realizarán convocatorias exclusivas para estos grupos, proporcionándoles hasta un 80% de financiamiento para la adopción de la tecnología y procesos asociativos.
- 1.24 **Componente II. Fortalecimiento de capacidades en la generación y transferencia de tecnologías, asistencia técnica y extensión rural (BID US\$5,2 millones; Local US\$1,97 millones).** Abarca el financiamiento de actividades orientadas a la generación y transferencia de tecnologías, así como el fortalecimiento para la provisión de ATER. Con esta finalidad, se estarán realizando alianzas estratégicas con OR y/o Institutos Públicos no Estatales (IPNE) clave que cuenten con presencia territorial y que trabajen directamente con productores. Se estructura en los siguientes subcomponentes:

- a. **Generación y adaptación de tecnología CI para la agricultura familiar.** Busca dinamizar la generación de nuevas tecnologías o el ajuste de existentes mediante investigación y experimentación en predios de productores a través de alianzas estratégicas entre asociaciones de productores con entidades públicas y/o privadas de investigación, permitiendo así que las tecnologías desarrolladas o adaptadas respondan a las necesidades de los productores.
 - b. **Fortalecimiento de capacidades ATER en el sector privado.** Enfocado a reforzar las capacidades de las OR para la provisión de servicios a productores. Incluye la conformación de equipos multidisciplinarios para proporcionar asistencia técnica integral, capacitaciones, así como programas de sensibilización y diseminación de las convocatorias.
 - c. **Fortalecimiento de capacidades de ATER en el sector público.** Enfocado a la mejora de capacidades, coordinación y articulación del MGAP e IPNE para la provisión de ATER a productores.
 - d. **Promoción y adopción de TICs en la agricultura familiar.** Abarca apoyo a la utilización, diseminación y generación de TICs para la agricultura familiar mediante alianzas estratégicas con entidades clave.
- 1.25 **Costos de monitoreo y administrativos (BID US\$1,09 millones; Local US\$0,54 millones).** Incluye costos de administración, monitoreo, auditorías, elaboración de línea de base y final, y evaluación intermedia y final.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.26 Se espera que los beneficiarios directos del programa sean un total de 3.100 productores, de los cuales un 50% no se han beneficiado anteriormente de apoyos de la DGDR. De este total de beneficiarios, se prevé que un 32% sean mujeres (ver [Anexo sobre Género](#)) y un 11% jóvenes. Los impactos esperados son el incremento en la productividad y la reducción en las emisiones de GEI. Como resultados intermedios se prevé el aumento en (i) la adopción y disponibilidad de tecnologías CI; (ii) la participación de nuevos beneficiarios, mujeres y jóvenes; y (iii) el uso de servicios agropecuarios incluyendo asistencia técnica. Los indicadores clave se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados

Indicadores de impacto	Tiempo de medición	Justificación de su selección
Incremento de la productividad parcial de la tierra (kg carne/ha, lt leche/ha)	Evaluación de impacto	Mide la contribución a la dimensión productiva de la sostenibilidad
Reducción de las emisiones por unidad de producto (kg CO ₂ eq/kg carne)	Año 1 y 6	Mide la contribución a la dimensión ambiental de la sostenibilidad
Incremento en la tasa de adopción de tecnología CI por los beneficiarios	Año 1 y 6	Miden el uso de tecnologías CI, proxy que indica que los productores han aumentado su resiliencia climática y han reducido sus emisiones
Incremento en el porcentaje de productores beneficiarios que manejan campo natural en condición de "carga segura"	Año 1 y 6	
Incremento en el porcentaje de productores familiares beneficiarios que sigue recibiendo asistencia técnica integral luego de finalizar el plan	Año 1 y 6	Indicador de la sostenibilidad de la intervención

Indicadores de impacto	Tiempo de medición	Justificación de su selección
Incremento en el porcentaje de usuarios de servicios de las OR	Año 1 y 6	La cantidad de servicios de OR es un proxy que permite inferir si los productores han tenido mayor acceso a la compra de insumos, venta de productos y/o adquisición de servicios de manera grupal lo cual puede favorecer a su productividad
Incremento en nuevas tecnologías validadas para la producción familiar	Año 1 y 6	Mide la disponibilidad de nuevas tecnologías para la agricultura familiar
Incremento en la tasa de adopción de TICs en la producción familiar	Año 1 y 6	Mide la efectividad en las capacitaciones y promociones para el uso de TICs por parte de productores familiares
Incremento en el porcentaje de nuevos beneficiarios	Año 1 y 6	Indica si los esfuerzos de focalización y promoción fueron efectivos en atraer la participación de nuevos beneficiarios
Incremento en el porcentaje de beneficiarias mujeres	Año 1 y 6	Indica si los esfuerzos de focalización y promoción fueron efectivos en atraer la participación de mujeres
Incremento en el porcentaje de beneficiarios jóvenes	Año 1 y 6	Indica si los esfuerzos de focalización y promoción fueron efectivos en atraer la participación de jóvenes

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Costo y financiamiento del programa.** El costo total del programa asciende a US\$27,12 millones, de los cuales el US\$24,23 millones (89%) será financiado mediante un préstamo de inversión específico con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. El Cuadro 4 presenta los costos por componente.

Cuadro 4. Costo y Financiamiento del Programa (millones de US\$)

Componente de inversión	BID	Aporte local	Total	%
I. Mejora de la productividad a través de la adopción tecnológica y asociativismo	17,94	0,38	18,32	68
i. Planes individuales	17,09	0,38	17,47	64
ii. Planes mujeres y jóvenes	0,85	0,00	0,85	3
II. Fortalecimiento de capacidades en la generación y transferencia de tecnologías, asistencia técnica y extensión rural	5,20	1,97	7,17	26
i. Generación y adaptación TICs	0,42	0,13	0,55	2
ii. Fortalecimiento ATER privado	4,26	0,96	5,22	19
iii. Fortalecimiento ATER público	0,19	0,79	0,98	4
iv. Promoción y uso TICs	0,33	0,09	0,42	2
Administración y monitoreo	1,09	0,54	1,63	6
Total (US\$)	24,23	2,89	27,12	100
%	89,00	11,00	100,00	

- 2.2 El período de desembolso será de seis años dado el espacio presupuestal anual previsto en el presupuesto nacional y para permitir la maduración de los impactos

en los planes de gestión de los productores. Ver Cuadro 5 con detalles de desembolsos.

Cuadro 5. Cronograma de Desembolsos (millones de US\$)

Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Monto	4,0	5,9	4,9	4,4	3,5	1,5	24,2
%	16,5	24,4	20,2	18,2	14,5	6,2	100

2.3 **Viabilidad económica.** Con base a la experiencia y evaluación del PDPR, se mantiene el nivel de apoyo para la implementación de la tecnología equivalente a hasta 50% de los costos totales con un máximo de US\$8.000 por productor. Asimismo, análisis de la evaluación económico ex ante muestran que subsidios del 50% son suficientes para hacer rentable la inversión en ese período de tiempo (Mendoza, 2018). En términos comparativos, un programa similar del Banco Mundial actualmente en curso en Uruguay proporciona un apoyo no mayor al 80% de una inversión de hasta US\$16.000 por productor, pero restringe el financiamiento a actividades con considerables externalidades ambientales positivas (reducción de contaminación en afluentes de agua y mejoras en la eficiencia en el uso del recurso hídrico).

2.4 La viabilidad económica del programa está fundamentada en los análisis beneficio-costos realizados para una modelización de los apoyos para la incorporación de tecnologías CI en productores. Los beneficios económicos fueron estimados valorizando el aumento de la productividad en las fincas intervenidas. Los apoyos a productores se concentran principalmente en los segmentos de ganadería de carne y lana (65%) y lechería (16%) donde se incentiva una amplia variedad de tecnologías CI. A nivel agregado del programa, incluyendo como costos los pertinentes a la administración, supervisión y seguimiento del programa, así como las inversiones de fortalecimiento de las OR que apoyan la adopción de los productores, con un horizonte de impacto de 10 años y una tasa de descuento del 12%, se obtuvo una tasa interna de retorno del 15,4% y un valor actual neto de US\$5,0 millones. Considerando los resultados observados la relación beneficio/costo alcanza 1,11 por cada unidad invertida. Se sometieron los resultados a un análisis de sensibilidad, el cual indica que aún bajo hipótesis más conservadoras (vinculadas al proceso de adopción de tecnologías, mayores costos, limitaciones en el acceso a asistencia técnica luego de finalizada la intervención), el retorno del programa se mantiene en niveles superiores al 12%. El programa tiene además el co-beneficio en términos de reducción de emisiones de GEI el cual es contabilizado por separado ([Evaluación Económica del Programa](#)).

B. Riesgos Ambientales y Sociales

2.5 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703) este programa ha sido clasificado con la Categoría “B”, debido a que sus potenciales impactos directos e indirectos son de baja magnitud, tienen efectos reversibles y temporales, de alcance localizado, para los cuales existen medidas de mitigación y compensación conocidas y factibles de implementar. También, se ha determinado que el nivel de riesgos por desastres naturales es bajo a moderado, teniendo en cuenta el enfoque en tecnologías CI. Por otro lado, se esperan impactos altamente positivos al proveerse servicios de extensión

agrícola, capacitaciones y paquetes tecnológicos CI que redundarán en los productores y los diferentes beneficiarios a lo largo de la cadena productiva y consumidores de todo el país.

- 2.6 El programa cuenta con un Análisis Ambiental y Social (AAS); y el correspondiente Plan de Gestión Ambiental y Social ([PGAS](#)) el cual presenta procedimientos, responsabilidades, lineamientos y criterios para identificar, evaluar, evitar, mitigar y dar seguimiento a los impactos ambientales y sociales de las acciones específicas financiadas. Asimismo, durante la preparación de la operación se ha implementado un proceso de consulta significativa y no existen evidencias de pasivos ambientales ni sociales, o incumplimientos que puedan afectar el futuro desempeño de esta nueva iniciativa.
- 2.7 El PGAS será un anexo al Reglamento Operativo del Programa (ROP) y ambos documentos establecen requerimientos ambientales y sociales para asegurar que el Proyecto sea ejecutado en cumplimiento de las salvaguardas del Banco y de acuerdo con las condiciones señaladas en el Anexo B del Informe de Gestión Ambiental y Social ([IGAS](#)).
- 2.8 **Riesgos de sostenibilidad ambiental y social.** Condiciones climáticas adversas representan un riesgo medio para el programa. Con el objetivo de atenuar el mismo, se prevé focalización en tecnologías CI, convocatoria para el desarrollo y adaptación de tecnologías CI, desarrollo de TICs que contribuyan a la adaptación frente al cambio y variabilidad climática, e inclusión del manejo de riesgo climático en capacitaciones a asociaciones, técnicos y productores.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.9 Teniendo en cuenta la experiencia previa del MGAP en la ejecución de operaciones similares, no se identifican debilidades particulares en su capacidad institucional. Se identificó que las actividades fiduciarias incluidas en el Plan de Adquisiciones y las actividades de Gestión Financiera no son complejas, confirmando así el nivel de riesgo bajo para este Proyecto debido al historial de desempeño y cumplimiento del ejecutor (ver Anexo III).

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.10 **Riesgos de desarrollo.** Con un nivel de riesgo medio fueron identificados planes de gestión prediales que carezcan de un enfoque integral y dificultades para atraer nuevos beneficiarios. Para mitigar el primero se prevé capacitaciones para cada llamado y capacitaciones específicas para el enfoque integral, reuniones periódicas de seguimiento y de coordinación territorial, y elaboración de un plan de difusión. En el caso del segundo riesgo, además de un plan de difusión, se planifican ajustes en la elaboración de las bases de cada convocatoria y firma de convenios con otras instituciones públicas.
- 2.11 **Riesgo macroeconómico.** La nueva coyuntura regional presenta un riesgo macroeconómico medio durante los próximos años en el crecimiento del Uruguay, evolución del dólar y su efecto sobre la inflación. Sin embargo, el riesgo país se mantiene relativamente bajo y estable (172 puntos básicos en septiembre del

2018). Por otra parte, el aumento de la tasa de cambio del dólar puede favorecer la competitividad del sector agropecuario destinado a la exportación.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 La ejecución del proyecto estará a cargo del Prestatario, quien actuará a través del MGAP. El MGAP, a su vez, actuará mediante la DGDR, con el apoyo de la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP). La DGDR será responsable de la ejecución técnica y dirección del programa, mientras la UGP tendrá a su cargo aspectos fiduciarios y administrativos (ver [Organigrama](#)). Las directrices y procedimientos por seguir para la ejecución del Programa están establecidas en el ROP. **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que se haya presentado a satisfacción del Banco evidencia de la entrada en vigencia del ROP, que incluye el PGAS, en los términos previamente acordados con el Banco.** Lo anterior con la finalidad de que se establezcan las directrices y procedimientos a seguir para la exitosa ejecución del Programa.
- 3.2 **Condiciones contractuales especiales de ejecución.** Se prevé la suscripción de Convenios Marcos de Adhesión (CMA) con el INIA y otros IPNE que se consideran clave para la ejecución de algunas actividades del programa. Será una condición contractual especial de ejecución para el uso de los recursos asignados para los subcomponentes i, iii y iv del Componente II, la suscripción y entrada en vigencia de los CMA a ser suscritos por el MGAP (a través de la DGDR) con el INIA e IPNE. La suscripción de estos CMA es esencial para la implementación de las actividades financiadas por cada uno de los respectivos subcomponentes.
- 3.3 El mecanismo de ejecución toma como base el utilizado durante la implementación del PDPR, ajustándolo para considerar lecciones aprendidas. Este se detalla en el borrador del ROP ([Reglamento Operativo](#)) y se presenta un resumen con aspectos clave en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Aspectos Clave de la Implementación

Tecnologías financiadas. Estas serán definidas de acuerdo con las necesidades de los productores, tomando en cuenta condiciones locales, así como viabilidad técnica y contribución a la mitigación y/o adaptación al cambio climático. Equipos técnicos multidisciplinarios, cuya conformación es apoyada por el Componente II, elaborarán los planes de gestión.

Planes de gestión. Se considera como plan de gestión implementado a aquel con cumplimiento de por lo menos el 60% de las actividades establecidas en el plan aprobado y que además posea una evaluación de la adopción de tecnologías.

Organizaciones rurales. En el proceso de ejecución se convocarán y seleccionarán las organizaciones rurales interesadas en constituirse como Agentes Territoriales de Desarrollo Rural (ATDR). Los ATDR son OR habilitadas por la DGDR para cumplir con los cometidos de brindar apoyo en actividades de (i) sensibilización de productores; (ii) capacitaciones a técnicos y productores; (iii) difusión de las convocatorias; (iv) provisión de asistencia técnica integral. (v) elaboración de planes de gestión; y (vi) seguimiento a la implementación de planes aprobados. El Programa financiará la capacitación de sus recursos humanos, el fortalecimiento de la institución y los servicios de promoción, extensión y asistencia técnica que la ATDR brinde.

Difusión del programa. Las convocatorias serán ampliamente difundidas, empleando estrategias de comunicación y sensibilización por parte de la DGDR y de las ATDR.

- 3.4 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos a consultoría y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco serán realizadas de acuerdo con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9). El Plan de Adquisiciones (PA) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución, así como los procedimientos aplicados por el Banco para su revisión.
- 3.5 **Contrataciones directas.** Se prevén contrataciones directas por un monto total de US\$6.048.153, de los cuales US\$4.025.963 serán financiados con recursos del Banco y el resto por aporte local. El monto financiado por el Banco se destina para la renovación de los contratos de los consultores que forman parte del equipo PDPR (US\$3.885.736) y la compra de carburante (US\$140.227).
- 3.6 La contratación directa de consultores se ampara de las secciones 3.10 (a) y 3.11 de las Políticas de Selección y Reclutamiento de Servicios de Consultoría (GN-2350-9) que establecen el principio de continuidad de servicio cuando la continuidad resulta más eficiente que un proceso de selección competitiva, entendiéndose que: (i) la selección inicial de los consultores fue llevada a cabo desde el año 2012 de manera competitiva y recibió no-objeción previa del Banco; (ii) los consultores cuyos contratos serán renovados están sujetos a una evaluación de desempeño anual; y (iii) en caso de resultado no satisfactorio, el contrato del consultor no se renueva y se busca seleccionar otro recurso humano mediante un proceso competitivo. En cuanto a la compra directa de carburante a la empresa estatal Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), se sustenta en los requerimientos de la sección 3.6 (c) de las Políticas de Adquisiciones para Bienes y Obras (GN-2349-9) que permite contrataciones directas en casos donde el producto se puede obtener de una sola fuente, y en la Sección 33.C.1 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) que indica que se puede contratar directamente entre organismos o dependencias del Estado.

- 3.7 Los acuerdos y requisitos fiduciarios (Anexo III) establecen el marco de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones aplicables para la ejecución del programa.
- 3.8 **Desembolsos.** La modalidad de desembolsos será la de “anticipos” basado en las necesidades reales de liquidez. Preferentemente, estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 70% del monto anticipado y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición, y la planilla de planificación financiera. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.
- 3.9 **Auditorías.** Durante la ejecución, la UGP presentará anualmente los Estados Financieros Auditados (EFA) del programa, en los términos requeridos por el Banco. Se acordó con el ejecutor que la auditoría será realizada por el Tribunal de Cuentas de la República. Los EFA auditados serán presentados a los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de cierre dentro de los 120 días posteriores al último desembolso.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 La DGDR en coordinación con la UGP elaborará y enviará al Banco, a más tardar 60 días después del fin de cada semestre durante la ejecución del programa, los Informes Semestrales de Progreso. Estos informes indicarán el nivel de avance físico y financiero de los indicadores y las actividades de la matriz de resultados, POA y plan de adquisiciones analizando los problemas encontrados y presentando las medidas correctivas para enfrentarlos. Los informes de monitoreo del segundo semestre incluirán el POA del año siguiente, el plan de adquisiciones actualizado y el estado y plan de mantenimiento de las obras ejecutadas, así como el cumplimiento de los requerimientos ambientales y sociales del programa establecidos en el PGAS.
- 3.11 Además, la DGDR en coordinación con la UGP, enviará dos informes de evaluación: (i) de medio término, a los 90 días desde la fecha de compromiso del 50% de los recursos del préstamo o cuando haya transcurrido el 50% del plazo de ejecución, lo que suceda primero; y (ii) final, a los 90 días desde la fecha de desembolso del 95% de los recursos. Estos informes, realizados de manera independiente y financiados con recursos del préstamo, incluirán (i) ejecución financiera por subcomponente y fuente de financiamiento; (ii) avances en el logro de productos, resultados e impactos de la matriz de resultados; (iii) cumplimiento del PGAS; y (iv) resumen de los estados financieros, Adquisiciones, desembolsos y control interno.
- 3.12 El Plan de Monitoreo y Evaluación, acordado con el MGAP y considerado en el presupuesto, incluye información detallada de indicadores y medios de verificación, ruta crítica de actividades y productos, instrumentos de seguimiento, responsables, así como metodología y presupuesto para la implementación del plan.

C. Evaluación de Impacto

- 3.13 Empleará una evaluación de impacto cuasiexperimental que se aprovecha de la inscripción voluntaria de los productores a las convocatorias, implementándose una promoción aleatoria para aumentar la tasa de participación en un grupo de tratamiento aleatoriamente seleccionado. Esta promoción se utilizará como variable de instrumento para evaluar el impacto del programa en la productividad de los beneficiarios. Para seleccionar un instrumento de promoción efectivo, se realizará una prueba piloto a fines del 2018. Una vez afinado el instrumento a ser usado, la evaluación se realizará al menos para la ganadería de carne y para lechería, considerando que sean representativos de la mayoría de los beneficiarios del programa. Encuestas administradas antes y después de la intervención (en el 2019 y 2024) con una muestra total de aproximadamente 1.000 productores serán la fuente de información para el análisis.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Sí
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental	
Indicadores de desarrollo de países	-Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital natural (#)* -Mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Agricultores con acceso mejorado a servicios e inversiones agrícolas (#)* -Beneficiarios de proyectos del Grupo BID que contribuyen por lo menos a una dimensión clave de la seguridad alimentaria (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Sí
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	Mejoras en la productividad y competitividad a través del fomento a la innovación
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.1
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.5
4. Análisis económico ex ante		9.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		1.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		0.0
5. Evaluación y seguimiento		9.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.8
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El Objetivo del Programa es Contribuir a mejorar la sostenibilidad de las unidades de producción agropecuarias familiares, pequeñas y medianas. Los objetivos específicos son el aumento en la adopción de tecnologías climáticamente inteligentes (CI), y el fortalecimiento de capacidades en la generación y transferencia de tecnologías, asistencia técnica y extensión rural. Las tecnologías CI son aquellas que contribuyen a aumentar la resiliencia climática y/o reducir las emisiones de gases efecto invernadero mientras se mejora el desempeño en términos de producción o rentabilidad. El diagnóstico provisto es sólido y substanciado en evidencia, evaluación y lecciones aprendidas del primer Programa de Desarrollo Productivo Rural.

La matriz de resultados exhibe una lógica vertical clara y está anclada en las dos dimensiones principales que el programa aborda para lograr la sostenibilidad de unidades de producción de menor escala: productiva y ambiental. Los indicadores de impacto, resultado y producto en general son SMART, con líneas de base y metas definidas y con los medios para verificar su cumplimiento.

El análisis económico se fundamenta en la estimación de los beneficios del aumento de la productividad en las fincas intervenidas. Los supuestos son razonables y se sustentan en los hallazgos de evaluaciones anteriores, incluyendo del primer programa. Los resultados del análisis de sensibilidad indican que aún bajo supuestos más conservadores (vinculados a la tasa de adopción de tecnologías, mayores costos, limitaciones en el acceso a asistencia técnica luego de finalizada la intervención), el retorno del programa se mantiene en niveles superiores al 12%.

El Plan de Monitoreo cumple con los requisitos de la DEM. Se propone llevar a cabo una evaluación de impacto cuasiexperimental que aprovecha de la inscripción voluntaria de los productores a las convocatorias, implementándose una promoción aleatoria para aumentar la tasa de participación en un grupo de tratamiento aleatoriamente seleccionado. Esta promoción se utilizará como variable de instrumento para evaluar el impacto del programa en la productividad de los beneficiarios.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Contribuir a mejorar la sostenibilidad de las unidades de producción agropecuarias familiares, pequeñas y medianas.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
IMPACTO 1: Mejora de la sostenibilidad de la producción agropecuaria de los productores familiares, pequeños y medianos del Uruguay						
Productividad parcial incrementada	kg carne/ha, lts leche/ha	Carne: 88 kg/ha Leche: 3.632 lts/ha	2018	Carne: 96 kg/ha Leche: 3.995 lts/ha	Evaluación de impacto	Se considerarán como beneficiarios los planes de producción con una antigüedad mínima de 36 meses Valores actuales se basan en la evaluación de impacto del PDPR I (llevada a cabo en el 2018) y serán actualizados una vez disponible la línea de base de la evaluación de impacto (previsto para el 2019) Se estima un aumento de productividad del 10% según los resultados de la evaluación del PDPR I Carne vacuna, ovina y lana y leche segmentados Carne equivalente = carne vacuna + carne ovina + lana
Emisiones por unidad de producto reducidas	Kg CO ₂ Eq/kg	18,6	2018	11,1	Encuesta inicial: 2019 Encuesta final: 2024	Metodología INIA (ver anexo del Plan M&E). Los valores serán actualizados una vez disponible la línea de base de la evaluación de impacto

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
RESULTADO 1: Mejora climáticamente inteligente de las unidades de producción agropecuaria						
Tasa de adopción de tecnología climáticamente inteligente por los beneficiarios incrementada*	%	8,4	2017	64	Evaluación de impacto	<p>Se considerarán como beneficiarios los participantes con una antigüedad mínima de 36 meses</p> <p>Línea de Base provisoria: Encuesta Ganadera 2016/2017; la tasa de adopción se basa en la pregunta sobre innovación, ítem 8: “Manejo del proceso productivo: ¿Adoptó (por primera vez) prácticas de manejo del ganado destinados a introducir cambios o mejoras en el establecimiento?”. Se restringió a los productores de menos de 150 Unidades Ganaderas (promedio de los dos estratos menores). El valor será actualizado una vez disponible la línea de base de la evaluación de impacto (previsto para el 2019)</p> <p>La meta está en función de logro de planes de PDPR II</p>
Porcentaje de productores que manejan campo natural en condición de “carga segura” incrementada	%	28,5	2018	37,05	Evaluación de impacto	<p>Definición de carga segura (INIA/IPA) – ver anexo Plan M&E. Se consideran sistemas sobre campo natural cuando las áreas de pasturas mejoradas no superan el 5 %</p> <p>El valor actual de la línea de base representa la probabilidad de tener sobrecarga en base a datos de Encuesta Ganadera para criadores en campo natural</p> <p>Incremento del 30% respecto a la línea base</p> <p>El valor de la línea de base será actualizado una vez disponible la línea de base de la evaluación de impacto</p>

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
RESULTADO 2: Inclusión de nuevos beneficiarios en intervenciones de la (DGDR) MGAP						
Porcentaje de nuevos beneficiarios incrementado	%	30	2017	50	Sistema de seguimiento	Nuevos beneficiarios en este contexto son aquellos productores que nunca han participado en ningún programa del DGDR (incluso la primera fase del PDPR) El indicador muestra el resultado de la focalización de las acciones hacia población que habitualmente queda fuera de los incentivos por limitaciones de comunicación
RESULTADO 3: Incremento del uso continuo de Asistencia Técnica del sistema ATER por productores familiares						
Número de productores familiares beneficiarios que sigue recibiendo asistencia técnica luego de finalizar el plan incrementado*	Número de productores (% en paréntesis)	Carne: 81 (4%) Leche: 323 (16%)	2016/2017 ganadería 2014 lechería	Carne: 243 (12%) Leche: 972 (48%)	Sistema de Seguimiento informa tasa para beneficiarios Evaluación de impacto	La línea de base y la meta final se basa en los 2.025 productores cuyos planes de gestión serán aprobados e implementados La referencia para la línea de base es el porcentaje actual para cada población. Como meta se espera que tres veces más productores siguen con la asistencia técnica Se refiere a Asistencia Técnica no provista por DGDR, y que implica visita regular del técnico (no asistencia puntual). En ganadería es AT agronómica; en lechería agronómica y veterinaria
RESULTADO 4: Fortalecimiento de la asociatividad de las Organizaciones Rurales						
Porcentaje de usuarios de servicios de las Organizaciones Rurales incrementado*	%	29	2018	38	Sistema de seguimiento: formulario de postulación y formulario de cierre (al fin del proyecto)	Incluye (entre otros): Asistencia Técnica Venta de insumos Servicios de maquinaria o equipos Utilización de servicios para la producción Comercialización de productos Aumento del 30% respecto a la LB La línea base corresponde al porcentaje de no beneficiarios que participa en alguna organización rural. Este valor indicativo se ajustará con información del formulario de inscripción de las OR incluye solicitud de información sobre el número de usuarios

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año	Meta final	Unidad de Medida	Línea de Base
RESULTADO 5: Mejor disponibilidad de tecnologías para productores familiares, pequeños y medianos incrementadas						
Nuevas tecnologías validadas para la producción familiar incrementadas	Número	0	2018	5	Sistema de Seguimiento Informe final de cada tecnología avalado por INIA	La validación de una tecnología incluye indicadores en cuatro dimensiones: sociocultural, productivo/económico, ambiental y de re-aplicación. Ver anexo del Plan M&E
RESULTADO 6: Incremento de la participación de mujeres y jóvenes rurales en intervenciones de DGDR						
Número de beneficiarias mujeres incrementado	Número de productores (% en paréntesis)	775 (25%)	2018	992 (32%)	Sistema de seguimiento Estudio sobre beneficiarios 2018	Fuente línea de base: Porcentajes salen del estudio de Beneficiarios del PDPR I. Fuente meta: Sistema de seguimiento Valores en la meta son representativos del Registro de Productores Familiares de Uruguay La estimación de los valores absolutos se basa en los porcentajes respectivos tomando como referencia los 3.100 beneficiarios Jóvenes son aquellos beneficiarios entre 15 y 29 años según el INJU
Número de beneficiarios jóvenes incrementado	Número de productores (% en paréntesis)	124 (4%)	2018	341(11%)		
RESULTADO 7: Incremento en el uso de tecnologías de la información y comunicación (TICs)						
Tasa de adopción de TICs en la producción familiar incrementada*	%	7	2018	11	Sistema de Seguimiento Encuesta específica línea de base 2019 (Registro Productores Familiares) Encuesta final 2024 (Registro Productores Familiares)	Se considera como meta un incremento del 70% de la línea de base El valor de la línea de base será actualizado una vez disponible la línea de base de la evaluación de impacto

PRODUCTOS

Productos	Costo estimado US\$	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente I: Mejora de la productividad a través de la adopción tecnológica y asociativismo													
Planes de gestión implementados	10.107.237	Cantidad de planes	0	2019	0	0	600	750	450	225	2.025	Sistema de seguimiento	Implementados indica el cumplimiento del 60% de las actividades establecidas en planes aprobados y que se ha realizado la evaluación de la adopción de tecnologías
Hito 1: Planes de gestión aprobados		Cantidad de planes	0	2019	400	600	600	700	400	0	2.700	Sistema de seguimiento	Planes aprobados con aquellos, presentados por productores elegibles, que han pasado la evaluación técnica y para los cuales se ha firmado contrato.
Jornadas de asistencia técnica proporcionadas a beneficiarios	6.353.121	Jornadas técnicas	0	2019	2.000	5.000	6.000	6.500	7.000	0	26.500	Sistema de seguimiento	Jornada de 8 horas.

Productos	Costo estimado US\$	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Instrumentos de promoción de emprendimientos asociativos con énfasis en inserción en la cadena diseñados	106.955	Reporte	0	2019	0	1	0	0	0	0	1	Instrumentos de promoción aprobados por Dirección de DGDR Documento técnico de soporte	
Productores que participan de nuevos emprendimientos asociativos	898.421	Número de beneficiarios	0	2019	0	200	0	200	0	0	400	Sistema de seguimiento	Emprendimientos asociativos para solucionar limitante de escala: producción bajo contrato de comercialización, diferenciación de productos
Números de beneficiarios de planes específicos de mujeres	424.000	Número de mujeres	0	2019	0	100	0	100	0	0	200	Sistema de seguimiento	
Números de beneficiarios de planes específicos de jóvenes	424.000	Número de jóvenes	0	2019	100	0	100	0	0	0	200	Sistema de seguimiento	Jóvenes son aquellos beneficiarios entre 15 y 29 años según el INJU

Productos	Costo estimado US\$	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente II: Fortalecimiento de capacidades en la generación y transferencia de tecnologías, asistencia técnica y extensión rural													
Proyectos de validación de tecnología para productores familiares supervisados	560.603	Proyectos	0	2019	0	0	3	10	2	0	15	Reportes por proyecto	
Número de Organizaciones Rurales que cuentan con equipo de "asistencia técnica integral"	4.270.304	Organizaciones Rurales	0	2019	20	10	10	0	0	0	40	Informes DGDR	ATDR Integral refiere a que su función es proveer asistencia técnica para mejora de productividad en productores familiares y medianos
Convenios específicos con IPNEs para proveer ATER a beneficiarios implementados	819.508	Cantidad de convenios	0	2019	2	1	1	0	0	0	4	Convenios firmados	
Propuesta de sistema de evaluación formulada	25.000	Consultoría	0	2019	0	0	1	0	0	0	1	Informe de consultoría	
Instrumento de monitoreo del sistema de ATER desarrollado	59.769	Sistema	0	2019	0	0	1	0	0	0	1	Constatación de funcionamiento del sistema	Definición conceptual, metodología definida, procedimientos establecidos y aplicación informática desarrollada

Productos	Costo estimado US\$	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Técnicos privados capacitados en asistencia integral a productores	270.000	Cantidad de técnicos	0	2019	100	50	25	25	0	0	200	Registro de capacitación	Contenido: - Proyectos - Tecnología - Gestión - Extensión - Comunicación - Área Socio ambiental * En coordinación con proceso de Acreditación de Saberes
Técnicos del sector público capacitados en estrategia y metodologías para la provisión de asistencia y consolidación de procesos de extensión rural	72.600	Cantidad de técnicos	0	2019	50	30	10	10	0	0	100	Registro de capacitación	Contenido: - Proyectos - Tecnología - Gestión - Extensión - Comunicación - Área Socio ambiental * En coordinación con proceso de Acreditación de Saberes
Planes anuales de Difusión y Sensibilización implementados y evaluados	684.859	Número de planes	0	2019	1	1	1	1	1	1	6	Informes DGDR	
Proyectos de TICs para la producción familiar desarrollados	305.000	Proyectos	0	2019	0	0	5	5	5	0	15	Informes DGDR	

Productos	Costo estimado US\$	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Instrumentos de apoyo a la utilización de TICs en sistemas productivos de AF y servicios ATER implementados	117.000	Cantidad de instrumentos	0	2019	2	1	1	2	1	2	9	Informes DGDR	Estrategia guía, encuestas (3), talleres, capacitación, eventos de intercambio de experiencias

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País:	Uruguay
Proyecto:	UR-L1147 - Programa de Desarrollo Productivo Rural II
Organismos Ejecutores (OE):	El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y su Unidad de Gestión de Proyectos (UGP)
Equipo Fiduciario:	Abel Cuba y Emilie Chapuis (FMP/CUR)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación es por US\$27.121.000, de los cuales, US\$24.232.000 serán financiados por el Banco. El prestatario es la República Oriental del Uruguay y el Organismo Ejecutor es el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Rural (DGDR) y su Unidad de Gestión de Proyectos (UGP). El MGAP ha ejecutado satisfactoriamente los Préstamos 1131/OC-UR - Programa de Servicios Agropecuarios, 1643/OC-UR – Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos y 2182/OC-UR – Programa de Apoyo de Gestión a la Gestión Pública Agropecuaria I (PAGPA I). Actualmente, está ejecutando el Préstamo 2595/OC-UR - Programa de Apoyo de Gestión a la Gestión Pública Agropecuaria II (PAGPA II) en el marco del cual el riesgo fiduciario medido mediante la metodología SECI¹ está evaluado como bajo y para el cual se reporta un nivel de ejecución satisfactorio en el PMR.
- 1.2 El nuevo financiamiento, UR-L1147 tiene como objetivo contribuir a mejorar la sostenibilidad de las unidades de producción agropecuarias familiares, pequeñas y medianas. Los objetivos específicos son el aumento en la adopción de tecnologías climáticamente inteligentes, y el fortalecimiento en la asociatividad de productores participantes. Los impactos esperados son el incremento en ingresos y en productividad y las actividades fiduciarias se identificaron acorde con los objetivos sus mencionados, tanto las modalidades de ejecución financiera como las adquisiciones tales como incorporadas en el plan de adquisiciones adjunto al POD para esta operación. Se detallará en las próximas secciones los mecanismos fiduciarios identificados durante la misión de análisis. Cabe destacar que no se prevé ninguna excepción a las Políticas del Banco, ni desde un punto de vista de gestión financiera ni desde el de adquisiciones. Tampoco se prevé ningún financiamiento retroactivo o contrataciones anticipas tales como definidas en la sección 1.9 del GN-2349-9 (Políticas para adquisiciones de bienes y obras) y 1.12 del GN-2350-9 (Políticas para la selección y el reclutamiento de servicios de consultoría).

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 Como mencionado anteriormente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) será el organismo ejecutor de esta operación a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y su Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) en la que se centralizan las actividades de contables, gestión financiera, de adquisiciones y de apoyo a la planificación y monitoreo de todas las operaciones con endeudamiento externo.

¹ Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria II – 3800/OC-UR – Informe de Análisis SECI – Mayo 2016.

Según lo identificado en la misión de análisis, el organismo ejecutor contara con el mismo personal que en la ejecución del Préstamo PAGPA II y así se estableció que el ejecutor tiene experiencia satisfactoria en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco.

- 2.2 Como reflejado en el SECI de 2016 referenciado en la sección anterior, “el MGAP tiene definidas con claridad las funciones claves en materia de administración y contabilidad financiera y para la administración del ciclo de adquisiciones, sobre la base de la experiencia desarrollada [...]”. Como destacado en el presente Anexo III, el MGAP ejecutó varios proyectos financiados por el Banco con un nivel de cumplimiento satisfactorio, lo cual permite concluir que su capacidad institucional tal como evaluada es alta.
- 2.3 Adicionalmente, como indicado en la matriz detallando el esquema de ejecución comparando en particular el esquema de la operación 3800/OC-UR y la estructura prevista para la ejecución del UR-L1147, el Ministerio se apoyará en su DGDR y UGP. Según lo identificado en la herramienta mencionada, si indica, entre otros, lo siguiente:
 - a. El cumplimiento de las condiciones en materia de adquisiciones y contrataciones serán veladas por la DGDR para los aspectos técnicos y la UGP para los requerimientos fiduciarios;
 - b. La UGP será responsable de la gestión de los informes financieros y de auditoría, así como la rendición de gastos y solicitud de anticipos al BID, de pagos a los proveedores, de la elaboración del plan de adquisiciones y del plan financiero, del sistema contable;
 - c. La DGDR estará a cargo de la coordinación, implementación y seguimiento de las actividades, de la planificación, elaboración y organización de los planes operativos, de los recursos humanos y de archivar la documentación relativa a las actividades del Programan con el fin de informar el BID y guardar los respaldos.
- 2.4 Como indicado, el esquema de ejecución está bien establecido. Teniendo en cuenta también la experiencia previa del ejecutor en la ejecución de operaciones similares, no se identifican debilidades particulares en la capacidad institucional del Ejecutor.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El perfil del riesgo fiduciario es evaluado como bajo. Este hallazgo se fundamenta en el análisis de capacidad institucional completado en el marco del UR-L1135, notando que se acordó durante la misión de orientación correspondiente a este nuevo financiamiento que: (i) como se había completado el ejercicio en un período razonable; (ii) como la estructura fundamental del ejecutor quedaba idéntica; (iii) los indicadores de medición de ejecución y cumplimiento con los requerimientos del Banco eran satisfactorios; y (iv) la nueva operación se apoyaría en el mismo equipo de personal calificado y con experiencia en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco, el SECI de mayo 2016 donde se había identificado un nivel de riesgo bajo seguía vigente.
- 3.2 Adicionalmente, se identificó que las actividades fiduciarias incluidas en el Plan de Adquisiciones y las actividades de Gestión Financiera no son complejas, así confirmando el nivel de riesgo bajo para esta nueva operación debido al historial de desempeño y cumplimiento del ejecutor.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES AL CONTRATO

- 4.1 Los siguientes aspectos serán considerados en las estipulaciones especiales:
- a. El Reglamento Operacional será actualizado para identificar el mecanismo de administración y de gestión financiera del componente relacionado a la distribución de apoyos entendiendo que el monto total de los apoyos totaliza US\$20.231.000 de los cuales US\$19.631.000 serán financiados con recursos del préstamo del banco y US\$600.000 serán financiados con fondos de la contraparte local.
 - b. Tipo de cambio, para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el tipo de cambio de la fecha de pago.
 - c. Estados financieros auditados, dentro del plazo de ciento veinte (120) días siguientes al cierre de cada ejercicio económico del MGAP y durante el plazo para desembolsos del financiamiento, se presentarán al Banco los estados financieros auditados del programa, debidamente dictaminados por el Tribunal de Cuentas de la República o una Firma de Auditoría Independiente (FAI) aceptable al Banco y con términos de referencia acordados con el Banco. El último informe será presentado dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso del financiamiento.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios para Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el proyecto.

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 5.2 Las Políticas de Adquisiciones del Banco, GN-2349-9 (Políticas para las adquisiciones de obras y bienes) y GN-2350-9 (Políticas para la Selección y Reclutamiento de Servicios de Consultoría) serán aplicables para todas las actividades de adquisiciones anticipadas en esta operación. Las mismas estarán incluidas en el Plan de Adquisiciones que deberá cubrir, como mínimo, un período inicial de 18 meses, y luego será actualizado anualmente. El mismo plan de adquisiciones deberá estar registrado, aprobado y publicado en SEPA (Sistema Electrónico de Planes de Adquisiciones - www.iniciativasepa.org) antes de iniciar las adquisiciones. Una vez registrado, estará actualizado anualmente o cada vez que sea necesario en caso de cambios sustanciales a la planificación original.
- 5.3 La pertinencia del gasto, es decir los TdRs, especificaciones técnicas y presupuesto, es responsabilidad del Especialista Sectorial (ES) del proyecto y necesita siempre de no-objeción previa, con respecto al inicio de la adquisición misma, y según criterios operacionales del JEP.
- a. **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría² generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELS) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional satisfactorios para el Banco. La revisión de las especificaciones

² Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](http://www.iniciativasepa.org)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

- b. **Selección y Contratación de Consultores:** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida por el Banco para todas contrataciones superiores al umbral aplicable para listas cortas internacionales o satisfactoria para el Banco para licitaciones por un monto inferior al umbral aplicable a las licitaciones internacionales. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- c. **Contrataciones directas:** Como indicado en la tabla a continuación, se prevén contrataciones directas por un monto total de US\$6.048.153, de los cuales US\$2.022.190 estarán financiados por aporte local y US\$4.025.963 serán financiados con recursos del Banco. Las contrataciones directas financiadas con recursos nacionales no serán sujetas a revisión del Banco.

Cuadro 1 - Contrataciones Directas (en USD)

	BID	Aporte local	Total
Consultorías equipo PDPR	3.885.736	1.211.681	5.097.417
Combustible	140.227	-	140.227
Capacitación	-	444.100	444.100
Gastos movilidad	-	101.350	101.350
Mantenimiento vehículos	-	109.686	109.686
Correo	-	54.843	54.843
Comisiones bancarias	-	10.530	10.530
Auditoría Tribunal Cuentas	-	90.000	90.000
Total	4.025.963	2.022.190	6.048.153

- i. Según la planificación de la operación, se prevé la renovación de los contratos de los consultores que forman parte del equipo PDPR. El equipo se conforma de asesores, asistentes y los equipos territoriales de desarrollo rural que actualmente se encuentran desempeñando funciones en el 2595/OC-UR. Como consecuencia, y amparándose de las secciones 3.10 (a) y 3.11 de las Políticas de Selección y Reclutamiento de Servicios de Consultoría (GN-2350-9) que establecen el principio de continuidad de servicio cuando la continuidad resulta más eficiente que un proceso de selección competitiva, se estima que la solicitud del Ejecutor es conforme con las Políticas del Banco entendiendo que: (i) la selección inicial de los consultores fue llevada a cabo desde el año 2012 de manera competitiva y recibió no-objeción previa del Banco; (ii) los consultores cuyos contratos serán renovados están sujetos a una evaluación de desempeño anual; y (iii) en caso de resultado no satisfactorio, el contrato del consultor no se renueva y se busca seleccionar otro recurso humano mediante un proceso competitivo. Se anticipa que el monto total de esta actividad totalizará US\$5.097.417 cubriendo el ciclo de ejecución del Préstamo de seis años donde US\$3.885.736 serán financiados con recursos del préstamo del Banco y US\$1.211.681 serán financiados con recursos de la contraparte local. Se estima que el monto es razonable considerando que: (i) los equipos integran un total de 28 personas; y (ii) cuyos honorarios mensuales representan un promedio de

US\$2.462, lo cual está dentro de la escala de referencia de Presidencia de la República.

- ii. Se prevé también un presupuesto de US\$140.227 para la compra directa de carburante a ANCAP durante el período de ejecución del Préstamo. El carburante será utilizado para la movilización de los equipos de terreno en la zona de influencia del proyecto. Esta línea se encuentra conforme con los requerimientos de la sección 3.6 (c) de las Políticas de Adquisiciones para Bienes y Obras (GN-2349-9) que permite contrataciones directas en casos donde el producto se puede obtener de una sola fuente. En efecto, ANCAP es una empresa de energía quien gestiona todas las plantas de despacho de combustible en el país y quien tiene monopolio de importación y exportación de los carburantes nacionales en el territorio uruguayo. Adicionalmente, ANCAP es la empresa quien propone las tarifas del carburante y las mismas quedan aprobadas por el Poder Ejecutivo. Finalmente, la Sección 33.C.1 del TOCAF indica que se podrá contratar directamente entre organismos o dependencias del Estado. ANCAP siendo una empresa estatal, se determina que la contratación directa de la misma está alineada con los requerimientos nacionales, y de las Políticas del Banco.
- iii. **Capacitación:** El programa incluye actividades de capacitación que sumaran US\$444.100. Serán financiadas con fondos de la contraparte local, con lo cual no se anticipa intervenciones relacionadas a adquisiciones bajo modalidad ex ante o ex post.
- d. **Selección de los consultores individuales:** Se anticipa también la selección de consultores individuales para un valor total de US\$162.770 de acuerdo con las disposiciones de la Sección V de las Políticas de Selección y Reclutamiento de Servicios de Consultoría, y en particular siguiendo las modalidades previstas para la selección competitiva de los mismos.

Cuadro 2 - Montos Límites para Licitación Internacional y Lista Corta con Conformación Internacional (US\$)

Obras			Bienes y Servicios			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultorías	Lista Corta 100% Nacional
≥3.000.000	≤3.000.000	≤100.000	≥250.000	≤250.000	≤50.000	≥200.000	≤200.000
	≥250.000			≥50.000			

B. Adquisiciones Principales

- 5.4 Según lo identificado, las actividades de adquisiciones para esta operación se dividirán como detallado en la tabla a continuación:

Cuadro 3 - Actividades de Adquisición

Etiquetas de fila	Suma de Total BID	Suma de Total Aporte local	Suma de Total US\$
Bienes	58.324	7.076	65.400
Capacitación	-	444.100	444.100
Consultoría Firmas	204.918	135.082	340.000
Consultoría Individuos	3.992.282	1.267.905	5.260.187
Servicios de no consultoría	205.115	24.885	230.000
Total Adquisiciones	4.460.639	1.879.048	6.339.687

*Ver [Plan de Adquisiciones](#)

C. Supervisión de Adquisiciones

- 5.5 Considerando la experiencia y el desempeño del Ejecutor, las actividades de adquisiciones estarán sujetas a revisión ex post, salvo en aquellos casos en que se justifique una supervisión ex ante y que serán explícitamente identificados en el Plan de Adquisiciones. La tabla a continuación identifica los umbrales aplicables en relación con lo anterior³:

Cuadro 4 - Límite para Revisión Ex Post (US\$)

Obras	Bienes	Servicios de Consultoría
≥3.000.000	≥250.000	≥200.000

- 5.6 Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de supervisión del proyecto.

D. Registros y Archivos

- 5.7 Para la preparación y archivo de los reportes del proyecto se deben utilizar los formatos o procedimientos que han sido acordados y están descritos en el Reglamento Operativo del proyecto.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** Para la elaboración del Presupuesto Nacional (Quinquenal) del Poder Ejecutivo (PE), los organismos de la administración central presentan su propuesta al MEF, antes del 31 de julio del primer año de mandato del gobierno. El MEF coordina el proceso de elaboración con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), eleva el Proyecto de Presupuesto Nacional al PE, quien lo aprueba y envía al Poder Legislativo (PL) antes del 31 de agosto de dicho año. EL PL en un lapso de hasta 120 días analiza, aprueba y se pronuncia sobre los montos y no puede efectuar modificaciones que impliquen un mayor gasto. Las reprogramaciones y eventuales ampliaciones del presupuesto en forma anual son elaboradas por el PE cuando presenta la Rendición de Cuentas y el Balance de ejecución Presupuestal anuales. El PE, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio, presenta al PL dicho Informes, pudiendo proponer modificaciones por razones debidamente justificadas.
- 6.2 Para el presente proyecto en análisis la contrapartida local asciende a US\$2,89 millones. La demostración ante el BID de la asignación de los recursos de contrapartida local para el primer año de ejecución será presentada por el OE en oportunidad del cumplimiento de condiciones previas y luego en forma anual (antes del cierre del mes de febrero).
- 6.3 **Contabilidad y sistemas de información.** El proyecto llevará su contabilidad en su propio sistema institucional y en el sistema nacional (SIIF), a través del cual se gestionan los créditos presupuestales aprobados por Ley de Presupuesto Quinquenal para el proyecto, los mismos que se asignan y ejecutan a través del SIIF, por lo tanto, para procesar los compromisos y pagos relacionados con el proyecto, se deberán seguir los procedimientos establecidos por la CGN a tales efectos.

³ Nota: Los montos límites establecidos para revisión ex-post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del OE y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe.

- 6.4 Los Estados Financieros del Proyecto se emitirán en forma periódica, de acuerdo con la base modificada de caja. Los estados financieros del proyecto, que serán auditados anualmente, serán los siguientes: (i) Estado de efectivo recibido y desembolsos efectuados; y (ii) Estado de inversiones acumuladas.
- 6.5 **Desembolsos y flujo de caja** *(en coordinación con el uso o no del sistema nacional de Tesorería)*. Los recursos del Proyecto serán gestionados a través de la Cuenta Única Nacional (CUN), para lo cual la Tesorería General de la Nación (TGN), a solicitud de la Unidad Ejecutora del Proyecto, deberá habilitar una cuenta especial en el BCU. Esta cuenta recibirá los fondos desembolsados por el Banco, pero al ser de carácter nominativo (no se pueden efectuar pagos) se deberá abrir una cuenta bancaria específica del Proyecto en el banco comercial estatal (Banco de la República Oriental del Uruguay – BROU) a efectos de efectuar los pagos correspondientes.
- 6.6 La modalidad de desembolsos será la de “anticipos” basada en las necesidades reales de liquidez, sustentadas en una adecuada proyección financiera y de desembolsos. Preferentemente estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 70% del monto anticipado y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición y la planilla de planificación financiera. La justificación de gastos de las transferencias a los Agentes Territoriales de Desarrollo Rural (ATDR) se efectuará en dos instancias, la primera una vez se efectivicen los anticipos y la segunda una vez que se obtengan las rendiciones finales de cuentas, avaladas por un informe de rendición de cuentas que establezca el monto exacto utilizado por cada ATDR.
- 6.7 Para la tramitación de las solicitudes de desembolsos se utilizará el sistema e-Disbursements. El tipo de cambio para convertir los pagos efectuados en moneda local a la moneda del préstamo será de la fecha de pago.
- 6.8 **Control interno y auditoría interna.** El sistema de control interno está basado en el Sistema Nacional definido en la normativa legal vigente. De acuerdo a lo establecido en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) el TCR debe realizar la intervención preventiva de todos los gastos relacionados con la ejecución del Proyecto. El nivel de confiabilidad para la ejecución de esta operación es alto.
- 6.9 El MGAP mantendrá las condiciones definidas para la ejecución del 2595/OC-UR, asegurando la permanencia y participación de responsables fiduciarios de dedicación absoluta al Programa, aunque ahora con un nivel de dependencia/coordinación de la UGP, lo cual se considera que fortalece la función pues la estructura de la UGP reconoce a una Gerencia Ejecutiva y una Gerencia Administrativa Financiera. La estructura formal dispuesta por el Ministerio permite anticipar la disponibilidad de recursos humanos y de procesos definidos orientados al cumplimiento de los requerimientos del Banco.
- 6.10 **Control externo e Informes.** El sistema nacional de control externo es realizado por el TCR. La anterior operación de MGAP (2595/OC-UR) fue auditada por el TCR, con presentación oportuna y opinión limpia de sus informes anuales correspondientes. En este proyecto, la intención del OE es que el TCR continúe brindando dichos servicios, la cual cuenta con nivel de elegibilidad que corresponde al tipo de Entidad y riesgo vinculado con la operación.
- 6.11 Los informes por la auditoría financiera anual y la evaluación del control interno respectiva deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, hasta el 30 de abril del año siguiente. Se deberán tomar en consideración

las Normas de Auditoría emitidas el INTOSAI. Los costos de auditoría serán acordados en la Carta Acuerdo de Servicios que el TCR realiza y serán financiados con recursos de contrapartida local.

VII. PLAN DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

- 7.1 El plan de supervisión financiera inicial considera los siguientes aspectos:
- a. Participación en el taller de arranque definido por el equipo de proyecto, realizando una breve presentación de los aspectos de gestión financiera de los proyectos.
 - b. Revisión de las condiciones previas de carácter financiero (plan de cuentas, acuerdo con TCR, demostración de la asignación presupuestal de los recursos)
 - c. Revisión del POA y plan financiero inicial preparado por la unidad ejecutora como respaldo del primer anticipo a solicitar luego de la elegibilidad del programa.
 - d. De ser necesario, se efectuará una visita financiera en el año durante la ejecución del proyecto, donde se evaluarán aspectos como: conciliación de la cuenta de anticipos e inversiones, implementación de las recomendaciones de la auditoría externa, calidad y oportunidad de los registros contables y archivo de la documentación.
- 7.2 **Mecanismo de Ejecución.** El MGAP será quien tendrá la responsabilidad ante el Banco por la ejecución del Proyecto, manteniendo la relación directa con éste. La descripción de los procesos que involucran el uso de los recursos será detallada en el Reglamento Operativo del Proyecto, cuya aprobación y entrada en vigencia será condición previa al primer desembolso del proyecto.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/18

Uruguay. Préstamo ____/_-UR a República Oriental del Uruguay
Programa de Desarrollo Productivo Rural II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Desarrollo Productivo Rural II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$24.232.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2018)