

MEMORANDO

Clasificación de Archivo: PO-UR0116-Rpt.

INE/RND-9/2007

FECHA: JAN 10 2008


A: Sr. Roberto Vellutini
Gerente INE

DE: Héctor Malarín 
Jefe de División, INE/RND

ASUNTO: URUGUAY. Programa de Servicios Agropecuarios (UR-0116) (1131/OC-UR).
Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

La Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) del Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Programa de Servicios Agropecuarios (UR-0116) fue realizado el 16 de noviembre de 2007. Respondiendo a los comentarios recibidos, se preparó el Reporte de Resultados en coordinación con la Representación de Uruguay.

Se adjunta la versión final del PCR que incluye los comentarios recibidos y el Reporte de Resultados, para su aprobación según lo establecido en las Guías Generales emitidas para el funcionamiento de VPS de diciembre 20, 2007.

Aprobado: 

Roberto Vellutini, INE/MGR

cc. Manuel Rapoport, CSC/MGR
Juan José Taccone, CUR/REP
Luis Macagno, RND/CUR



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Servicios Agropecuarios (PSA)
País:	Uruguay
Equipo de Proyecto Original:	Francisco B de Souza Jefe de Equipo de Proyecto (RE1/EN1); Fausto Medina-L (RE1/EN1); Charles Smith (RE1/EN1); Sandra Whiting (Consultora RE1/EN1); Carlos Sampaio-C. (LEG); Alfredo Echegaray (COF/CUR) y Miriam Quintero (secretaria RE1/EN1)
Número de Préstamo:	1131 OC/UR
Fecha del CRG:	
Fecha de Aprobación Final:	

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Luis F. Macagno – RND/CUR



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR



Abreviaturas y Acrónimos

DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP
BCU	Banco Central del Uruguay
BSE	Encefalopatía Espongiforme Bovina
DIA	División de Industria Animal
DICOSE	División de Contralor de Semovientes
DIEA	Dirección de Estudios Agroeconómicos del MGAP
DSA	División de Sanidad Animal
FONTAGRO	Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
INE	Instituto Nacional de Estadística
LIA	Líneas de Investigación Aplicada
LIE	Líneas de Investigación Estratégica
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
ML	Marco Lógico
OD	Objetivo de Desarrollo
OIE	Organización Internacional de Epizootias
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias del MGAP
PBI	Producto Bruto Interno
PNRB	Plan Nacional de Residuos Biológicos
PSA	Programa de Servicios Agropecuarios
SISA	Sistema de Información en Sanidad Animal
SNIG	Sistema Nacional de Información Ganadera
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económica
UCC	Unidad Central Coordinadora del Programa
UE	Unión Europea
UNEPI	Unidad de Epidemiología
UNIT	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas
VBP	Valor Bruto de Producción



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	2
i. Objetivo(s) del Desarrollo	2
ii. Componentes	3
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	3
III. RESULTADOS	4
A. EFECTOS DIRECTOS	4
B. EXTERNALIDADES	8
C. PRODUCTOS	9
D. COSTOS DEL PROYECTO	20
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	21
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	21
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	22
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	22
V. SOSTENIBILIDAD	23
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	23
B. RIESGOS POTENCIALES	23
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	24
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	24
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	24
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	24
VII. LECCIONES APRENDIDAS	25



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: UR0116	TITULO: Programa de Servicios Agropecuarios (PSA)
Prestatario: República Oriental del Uruguay	Fecha aprobación Directorio: 14 de octubre de 1998
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Fecha efectividad contrato préstamo: 21 de diciembre de 1998
Préstamo(s): 1131/OC - UR	Fecha elegibilidad primer desembolso: 5 de julio de 1999
Sector: AG	<u>Meses en ejecución</u>
	* desde aprobación: 106 meses
Instrumento de préstamo: Inversión – Proyecto Específico	* desde efectividad del contrato: 104 meses
	<u>Períodos de desembolso</u>
	Fecha original desembolso final: 21 de diciembre de 2003
	Fecha actual desembolso final: 21 de agosto de 2007
	Extensión acumulativa (meses): 44 meses
	<u>Monto préstamo(s)</u>
	* Monto original: US\$ 32.400.000
	* Monto actual: US\$ 16.204.706
	* Pari Passu (si aplica): 64,4%
	Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto?
	[X] N/A
	Monto US\$:
	Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:
	Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:
Reducción de Pobreza (PTI): No	
Equidad Social (SEQ): No	
Clasificación ambiental: El Resumen Ambiental fue aprobado por CESI y sus principales recomendaciones fueron incorporadas en el Proyecto	<u>Desembolsos</u>
	* Monto actual: 92,3%
	<u>Costo total del proyecto (estimado original): US\$ 50.300.000</u>
	<u>En estado de "Alerta"</u>
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
	De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
	Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Cuando se formuló el proyecto, el sector agropecuario estaba en pleno crecimiento. Entre los años 1991 y 1997 el sector creció al 5,1% promedio anual, tasa netamente superior al crecimiento del 4,3% de la economía en su conjunto en ese mismo período. El país había sido declarado libre de aftosa sin vacunación en 1996 y sus exportaciones de carne accedían a los principales mercados del mundo. En ese momento se detectaban algunas limitantes importantes para el mantenimiento de la competitividad sectorial: i) limitaciones tecnológicas que determinaban que la productividad de varios rubros estuviera por debajo de su potencial; ii) problemas de articulación entre las demandas de productores y las ofertas del sistema de generación y transferencia de tecnología; iii) nuevos requerimientos de sanidad animal e inocuidad de los alimentos a partir de las exigencias de los mercados internacionales y de los nuevos reglamentos en esa área aprobados por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Entre 1999 y 2002 el país vivió una profunda crisis. Entre junio y diciembre de 2002 el peso uruguayo experimentó una devaluación del 60%, que fue acompañada de una crisis financiera de gran amplitud. El PBI Total pasó de 22.374 millones de dólares en 1998 a 11.190 millones de dólares en el 2003 (50% de disminución en dólares y 16% de reducción en pesos constantes). El PBI agropecuario y agroindustrial pasó de 2.635 millones de dólares en 1998 a 1.734 millones de dólares en el 2002 (35% de reducción en dólares y un 22% de reducción en pesos constantes). En abril de 2001 el país perdió el estatus de libre de aftosa y en consecuencia también perdió la posibilidad de acceso con la carne, el principal producto de exportación, a los más importantes mercados de ese producto. La crisis, además del efecto directo que tuvo sobre la actividad económica, generó una situación de iliquidez en el sector público, que le creó serias dificultades para cumplir con los compromisos financieros que había contraído y llevó a la cancelación de parte de los recursos del préstamo.

Aproximadamente en la misma época empezó a verificarse una tendencia definida de aumento de los precios de la mayor parte de los commodities agrícolas. A esos factores se sumó la rápida recuperación de los mercados cárnicos que logró el país, inclusive antes de ser declarado oficialmente libre de aftosa con vacunación por parte de la OIE. Como consecuencia, ya en el 2003 (un año antes que en el resto de la economía) comienza el crecimiento de la producción y las exportaciones de origen sectorial, iniciando una tendencia que se mantiene hasta la fecha de elaboración de este informe. Como resultado, el PBI agroindustrial pasó de U\$S 1.734 millones en el 2002 a U\$S 2.762 millones en el 2006, lo que representa un aumento del 60% en el período.

Desde el punto de vista operativo y del contexto institucional, el Programa se ejecutó durante tres gobiernos consecutivos de distintos sectores políticos, por los que pasaron en total 6 Ministros de Agricultura y 3 Directores diferentes del Programa.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

Se planteaba un Objetivo de Desarrollo global para el conjunto del Programa y un Objetivo de Desarrollo específico para cada uno de los dos Subprogramas que lo integraban (uno referido a Generación y Transferencia de Tecnología y el otro referido a Sanidad Animal y Protección de Alimentos), de acuerdo al siguiente detalle:

OBJETIVO DE DESARROLLO GLOBAL DEL PROGRAMA

La rentabilidad de los productores agropecuarios y agroindustriales y las exportaciones del sector aumentadas a través de las inversiones de fortalecimiento de los servicios de apoyo al productor agropecuario.

OBJETIVO DE DESARROLLO DEL SUBPROGRAMA GENERACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Sistema Nacional de Generación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria más integrado, diversificado, competitivo y eficiente, privilegiando las demandas de los productores y otros integrantes de las cadenas agroindustriales en la definición de prioridades y ejecución de la investigación y transferencia, y disponiendo de mecanismos para movilizar recursos públicos y privados a estos fines

OBJETIVO DE DESARROLLO DEL SUBPROGRAMA SANIDAD ANIMAL Y PROTECCIÓN DE ALIMENTOS

Situación sanitaria animal del Uruguay consolidada y sistema de control higiénico sanitario y tecnológico de la producción de alimentos y productos de origen animal adecuados a las prácticas exigidas internacionalmente.

Adicionalmente el Programa se proponía contribuir a la financiación de la contribución del Gobierno uruguayo al Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO).¹

¹ El FONTAGRO fue establecido por los países miembros del Banco para apoyar el desarrollo tecnológico del sector. La contribución al Fondo a través de operaciones como ésta fue aprobada por el Directorio del Banco el 25 de febrero de 1997 (Documento GN - 1965, párrafo 4.3 - iv).



ii. Componentes

A continuación se presentan los Componentes para cada uno de los Subprogramas definidos: i) Generación y Transferencia de Tecnología y ii) Sanidad Animal y Protección de Alimentos.

1. SUBPROGRAMA GENERACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Este Subprograma buscaba apoyar la transformación tecnológica de la cadena productiva agropecuaria, a través de los siguientes Componentes:

1.1 Investigación Estratégica. Buscaba: i) ampliar y diversificar la oferta de tecnologías para la producción de bienes demandados por los mercados internacionales; ii) generar nuevas tecnologías para sectores con problemáticas específicas (basalto, producción familiar y horticultura de exportación); iii) adaptar los métodos de producción para un uso sostenible y eficiente de los recursos naturales. A esos efectos se proponía el apoyo a 11 Proyectos Estratégicos de Generación de Tecnología identificados por el INIA en su Plan Indicativo de Mediano Plazo, el cual consideró las tendencias y los posibles escenarios futuros a nivel de los diferentes complejos agrícolas, pecuarios, granjeros y forestales.

1.2 Investigación Aplicada. Buscaba incrementar la competitividad de la investigación agropecuaria y la participación de los beneficiarios a través de los siguientes mecanismos: i) un máximo de 50% de los recursos asignados a temas preidentificados durante la preparación del Programa y un mínimo de 50% asignado a nuevos temas que surjan durante la ejecución del Programa; ii) asignación del 30% de los recursos totales a proyectos presentados directamente por los beneficiarios finales; iii) realización de un mínimo de 10 llamados públicos a presentación de proyectos sobre bases competitivas; iv) ejecución de proyectos a través de diez (10) instituciones diferentes como mínimo de las cuales 5 (50%) corresponderán al sector privado y v) ejecución de al menos cinco (5) proyectos por instituciones internacionales especializadas.

1.3 Difusión y Transferencia de Tecnología. Buscaba fortalecer los mecanismos de vinculación entre la demanda y la oferta de tecnología, identificando y atendiendo a las demandas directas del productor, sus organizaciones y las cadenas agroindustriales. Para ello se incluyen tres subcomponentes: i) validación de tecnologías; ii) capacitación de profesionales; iii) difusión de tecnologías.

2. SUBPROGRAMA SANIDAD ANIMAL Y PROTECCIÓN DE ALIMENTOS

Este Subprograma tenía como objetivo fortalecer la capacidad pública y privada para asegurar que los alimentos y productos de origen animal se encuentran en condiciones higiénico – sanitarias compatibles con los estándares nacionales e internacionales, a través de los componentes siguientes:

2.1 Control de Fronteras y Barreras Sanitarias. Apoyo a la modernización de los sistemas de control sanitario en frontera

2.2 Servicios de Laboratorios de Apoyo. Adecuar la capacidad de procesamiento del Laboratorio Oficial a las nuevas técnicas de análisis necesarias para cumplir con las exigencias de los mercados de exportación, apoyando al sistema de vigilancia epidemiológica y la protección de alimentos.

2.3 Control Higiénico – Sanitario de Productos y Alimentos de Origen Animal. Fortalecer las actividades de regulación y control higiénico sanitario de los establecimientos de faena e industrialización de productos de origen animal y contribuir a la implementación del sistema de Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control (HACCP) en ese sector.

2.4 Vigilancia Epidemiológica a Nivel de Producción Primaria y Atención de Enfermedades Exóticas. Apoyo a la vigilancia epidemiológica activa y al monitoreo de la población animal, manteniendo a Uruguay como país libre de enfermedades de la Lista A de la OIE (fiebre aftosa, fiebre porcina, Newcastle) y erradicando las enfermedades de mayor importancia para la salud pública de la lista B de la OIE (brucelosis, tuberculosis, leptospirosis, salmonelosis, leucosis y miasis).

2.5 Desarrollo Institucional. Consolidar la capacidad institucional de la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) para la implantación de los nuevos requerimientos de los mercados internacionales sobre condiciones sanitarias en animales e higiénico-sanitarias en alimentos, principalmente la metodología HACCP.

c. Revisión de la Calidad del Diseño: No Aplica





III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivo de Desarrollo (Propósito) Global del Proyecto:

1. La rentabilidad de los productores agropecuarios y agroindustriales y las exportaciones del sector aumentadas a través de las inversiones de fortalecimiento de los servicios de apoyo al productor agropecuario.

Clasificación: Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos

Efectos Directos Planeados al año 2008 (5 años después de finalizado el plazo original de ejecución)	Efectos Directos Logrados									
Ingresos brutos de los productores agropecuarios aumentan en un 4,7% respecto de la situación sin proyecto.	Valor Bruto de la Producción y Exportaciones del Sector Agropecuario (en millones de U\$S por año) ²									
		98	99	00	01	02	03	04	05	06
	VBP	2.130	1.707	1.730	1.605	1.598	1.996	2.272	2.337	2.720
	Exp	1.670	1.392	1.376	1.264	1.228	1.506	1.937	2.222	2.530
	En el año 2006 ya se superaron los efectos planeados para el 2008. El año 1998 constituyó un máximo histórico en el Valor Bruto de Producción y en el valor de las exportaciones agropecuarias hasta ese año. El crecimiento del VBP agropecuario fue de un 28% y el de las exportaciones de origen agropecuario fue de un 51% en el periodo 1998 a 2006.									
Beneficios netos (valor agregado) de los productores aumentan en un 5,4% respecto de la situación sin proyecto	Valor Agregado Agropecuario (en millones de U\$S por año) ³									
	98	99	00	01	02	03	04	05	06	
	1.514	1.149	1.211	1.104	1.107	1.407	1.530	1.497	1.699	
	En el año 2006 se lograron los efectos planeados para el 2008. Se toma el Valor Agregado sectorial como una medida del beneficio agregado obtenido por los productores. En dólares corrientes, el PBI agropecuario aumentó un 12% en el periodo 1998 a 2006.									

² <http://www.ine.gub.uy>

³ <http://www.ine.gub.uy>



Objetivo de Desarrollo (Propósito) del Subprograma Generación y Transferencia de Tecnología:

2. Sistema Nacional de Generación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria más integrado, diversificado, competitivo y eficiente, privilegiando las demandas de los productores y otros integrantes de las cadenas agroindustriales en la definición de prioridades y ejecución de la investigación y transferencia y disponiendo de mecanismos para movilizar recursos públicos y privados a estos fines.

Clasificación: Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos**Efectos Directos Planeados al año 2008****Efectos Directos Logrados**

La productividad ganadera de carne y lana se incrementa en un 10% por sobre la situación sin proyecto, además de mejorar en calidad.

	Promedio 98/00	Promedio 04/06	Variación (%)
Extracción Vacunos ⁴	19,0%	20,8%	9,5%
Faena de vacunos de 8 dientes ⁵	48%	36%	-25%
Porcentaje de preñez en vacunos	71%	74%	4%
Porcentaje de señalada en ovinos (eficiencia reprod)	59%	79%	33%
Producción de lana (Kg/animal/año)	4.02	4.22	5%
Mejoramientos forrajeros (miles de hás)	2.364	2.599	10%

Se cumplieron los efectos planeados. En relación al rubro vacuno: se incrementa el porcentaje de extracción, se reduce la edad de faena y aumenta el porcentaje de preñez (este último en menor medida que la meta). Como consecuencia del aumento de productividad y de la expansión del rubro, la producción total de carne vacuna aumentó un 26% en el período.

En relación al rubro ovino: se produjo un claro incremento en la eficiencia reproductiva, pero la producción de lana por animal, que es un indicador indirecto de productividad, solo mejoró levemente. Cabe consignar que en el período, la producción nacional de lana descendió un 33% mientras que la de carne ovina se mantuvo estable.

El incremento en la superficie de pasturas mejoradas en un 10% es uno de los factores que posibilita las mejoras en el desempeño de la producción ganadera, particularmente en el caso de bovinos

La productividad ganadera de leche se incrementa en un 13% (litros de leche/ha) y en un 12% (carne/ha) por sobre la situación sin proyecto, además de mejorar en calidad

	Promedio 98/00	Promedio 04/06	Variación (%)
Productividad de la lechería (lts/ha)	1.223	1.776	45%

Se cumplió el principal efecto planeado en referencia a la productividad del sector lechero: la producción de leche/ha aumentó un 45% comparando el promedio del trienio 98/00 con el trienio 04/06. No se dispone de información sobre la producción de carne en los predios lecheros, pero se estima que acompañó la tendencia general en la mejora de la eficiencia que se produjo tanto en la producción de leche como en la producción de carne vacuna.

Los rendimientos medios de los 5 principales rubros de agricultura extensiva se incrementan entre 6% y 8% por sobre la situación sin proyecto y mejora la calidad de los productos.

	Rendimiento Promedio 98/00	Rendimiento Promedio 04/06	Variación (%)
Trigo (kg/ha/año)	2.450	2.900	18%
Cebada (kg/ha/año)	2.400	2.950	23%
Girasol (kg/ha/año)	1.016	1.416	40%
Soja (kg/ha/año)	1.727	1.763	2%
Arroz (kg/ha/año)	6.490	6.887	6%

En el trienio 2004/06 se verificó el efecto planeado para 4 de los 5 principales cultivos.

⁴ El % de extracción se calcula como el número de cabezas faenadas más exportadas en pie sobre el stock total. Cuánto más alto el % mayor es la eficiencia productiva del rodeo.

⁵ Cuando menor es el % de animales de 8 dientes que se faena, menor es la edad promedio a la faena, lo que indica una mayor eficiencia en el proceso de engorde de los animales.

Los rendimientos medios de los doce principales rubros hortofrutícolas se incrementan entre un 11% y un 50% por sobre la situación sin proyecto, además de mejorar la calidad de los productos

La implementación del PSA coincidió con la del Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG) financiado por el BID y específicamente orientado al sector hortofrutícola. En términos de recursos aplicados, la incidencia del PSA en el subsector hortofrutícola fue relativamente marginal en relación a la del PREDEG. Este ejecutó casi 44 millones de dólares exclusivamente en ese sector. Por lo tanto, si bien hubo una evolución positiva del subsector hortofrutícola en el período, no corresponde considerarla en el análisis de los efectos del PSA.

Efectos Directos Planeados ⁶ :	Efectos Directos Logrados
Se ha fortalecido la capacidad del INIA para efectuar investigaciones estratégicas de interés público (Proyectos LIE)	Se cumplió. Se formaron 14 Doctorados y 7 Masters en Universidades extranjeras, fundamentalmente de EEUU. Se mejoró la infraestructura y el equipamiento de la estaciones experimentales y de los laboratorios correspondientes, en particular el de Biotecnología en Las Brujas, el de Carnes en Tacuarembó y el de Calidad de Leche en La Estanzuela Se realizaron convenios y alianzas para llevar adelante investigación estratégica con Instituciones internacionales: 13 con instituciones universitarias de EEUU; 6 con instituciones de la Unión Europea y 4 con instituciones de América Latina
Se han efectuado 10 llamados del Fondo Competitivo de Tecnología Agropecuaria Adaptativa y Aplicada, para la presentación de proyectos por parte de entidades públicas y privadas (Proyectos LIA)	No se cumplió el número total de llamados planeado, pero se sobrepasó el indicador de producto referido al número de proyectos aprobados. Se realizaron 4 llamados y se aprobaron 60 proyectos de un total de 183 presentados. La información detallada sobre este aspecto se analiza en el punto c. Productos
Se han efectuado 10 llamados a presentación de proyectos de validación tecnológica, difusión y capacitación, por parte del Fondo Competitivo de Transferencia de Tecnología Agropecuaria	No se cumplió el número total de llamados planeado, pero se sobrepasó el indicador de producto referido al número de proyectos aprobados. Se realizaron 7 llamados. Se aprobaron 90 proyectos de un total de 276 proyectos presentados. La información detallada sobre este aspecto se analiza en el punto c. Productos

Objetivo de Desarrollo (Propósito) del Subprograma Sanidad Animal y Protección de Alimentos:

3. Situación sanitaria animal del Uruguay consolidada y sistema de control higiénico sanitario y tecnológico de la producción de alimentos y productos de origen animal adecuados a las prácticas exigidas internacionalmente.

Clasificación: Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos

Efectos Directos Planeados	Efectos Directos Logrados
Reapertura de los mercados consolidada, habiéndose recuperado por lo menos el 90% de las habilitaciones que se tenían previamente a la epizootia de Fiebre Aftosa.	Se cumplió. El Uruguay perdió el acceso a los mercados más importantes para productos de origen animal en abril de 2001. En el año 2004 ya se había recuperado el acceso a todos los principales mercados: UE, Israel, EEUU, Canadá, Chile y Rusia. En el 2006 se recuperó México. Como resultado, a la fecha se ha reestablecido el acceso a la totalidad de los mercados en las condiciones anteriores a la epizootia de Fiebre Aftosa, a excepción de Japón y Corea, que se recuperaron para productos termoprocesados, pero no para carne fresca

⁶ En el Primer ISDP, y como resultado del Taller de Arranque, se agregaron los indicadores que se describen en este cuadro para el **Objetivo de Desarrollo del Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología**, los que se preveía debían ser cumplidos al finalizar el plazo de ejecución.



Las habilitaciones sanitarias se mantienen vigentes y se renuevan, sorteándose con éxito las auditorías realizadas por los distintos países o bloques de países.	Se cumplió. Se mantienen vigentes las habilitaciones, y se renuevan, con resultados positivos de las auditorías. Entre los importadores de mayor exigencia se destacan: Unión Europea, Canadá, USA, Israel, Chile y México que compran carne fresca madurada y deshuesada.
Uruguay es reconocido internacionalmente por sus buenas condiciones en materia de sanidad animal y de estándares de procesamiento agroindustrial	Se cumplió. Uruguay es declarado por la Organización Mundial de salud Animal (OIE) Libre de Fiebre Aftosa con vacunación por la resolución del 22 de mayo de 2003. Esta declaración es renovada regularmente en los años siguientes por medio de resoluciones de fechas: 25/5/04, 24/5/05, 23/5/06 y 22/05/07. Uruguay es declarado con riesgo insignificante de Encefalopatía Espongiforme Bovina (corresponde al mejor estatus posible) por resolución del Comité Internacional de la OIE de fecha 25 de mayo de 2006 ratificada el 25/05/07

Evaluación Socioeconómica

Indicador	Estimación Ex - Ante	Valor verificado al finalizar la ejecución
TIRE ^(a) de Proyectos de Investigación Estratégica Seleccionados	27% a 35% según el proyecto	50% ^(b)
TIRE de Subprograma de Sanidad Animal e Inocuidad de Alimentos	25%	No calculado
Incremento de VBP agropecuario al 2008	U\$S 86 millones	U\$S 590 millones
Incremento de PBI agropecuario al 2008	U\$S 36 millones	U\$S 185 millones
Incremento de exportaciones agropecuarias al 2008	U\$S 45 millones	U\$S 860 millones
Incremento de exportaciones de carne vacuna al 2002	U\$S 8 millones	U\$S 559 millones

(a) Tasa Interna de Retorno Económica

(b) Días Avila, Flavio Antonio. Evaluación de los resultados e impactos del Proyecto BID – MGAP/INIA. Setiembre 2007. El valor corresponde a la TIRE agregada para los Proyectos de Generación de Tecnología (LIE y LIA)

Reformulación

☒ N/A Los Objetivos de Desarrollo del Proyecto no fueron reformulados, pero se modificaron sus indicadores.

Con respecto al **Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología**, los indicadores del Objetivo de Desarrollo planteados originalmente hacían referencia al desempeño previsto del conjunto del sector agropecuario para el año 2008. En el Taller de arranque se consideró que esos objetivos eran demasiado ambiciosos para ser logrados solo por el PSA y se resolvió definir una serie de indicadores más específicos, que fueron los que se incluyeron en el ISDP. De todas formas, en el análisis precedente se incluyó la información referente a ambos grupos de indicadores.

Con respecto al **SubPrograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos**, en la Misión de Administración llevada a cabo en junio de 2003 se redefinieron los indicadores del Objetivo de Desarrollo correspondiente. Las modificaciones pretendieron dar cuenta del cambio en el contexto sanitario que se había producido en el país en el año 2001 como consecuencia de la aparición de la fiebre aftosa, que provocó la pérdida del estatus de país libre de esa enfermedad y determinó que la carne de Uruguay no pudiera acceder a los principales mercados para ese producto.

Reajuste ISDP (Retrofitting) : Indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.

☒ N/A El Programa no entró en el ejercicio formal de retrofitting .

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable(MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR 2007

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

La clasificación de **PROBABLE** se basa en el hecho de que la mayor parte de los efectos planeados (algunos previstos para 5 años después de la finalización del Programa) ya fueron logrados antes de terminar el período de ejecución. Los datos presentados evidencian un buen nivel de cumplimiento de los indicadores previstos en los tres niveles analizados: desempeño económico global del sector, desempeño tecnológico y desempeño sanitario.

Sin embargo, no existe evidencia para dimensionar con precisión la incidencia directa del PSA en ese buen desempeño sectorial. No se cuenta con información que permita cuantificar los efectos del Programa en comparación con la evolución que de todas maneras hubiera tenido el sector en ausencia de PSA. Es decir, se pueden comparar los indicadores con la situación existente al iniciarse la ejecución del programa, pero no se tiene una referencia de lo que hubiera sido la evolución sectorial **sin proyecto**. El sistema de información no fue diseñado para cuantificar ese efecto. Y es muy claro que el aumento de la demanda y el incremento de los precios de la mayor parte de los commodities que se ha producido en los últimos años fueron factores determinantes del mejoramiento del desempeño sectorial.

De todas formas, se puede estimar que en los aspectos tecnológicos, el PSA tuvo un rol relevante en la preparación del sector desde ese punto de vista para que pudiera aprovechar mejor las oportunidades favorables. Por otro lado, resulta claro el aporte directo del PSA a la recuperación y mantenimiento de los mercados cárnicos perdidos como consecuencia de la aparición de la fiebre aftosa y en la prevención de la aparición de otras enfermedades de gran importancia económica y comercial como la BSE, ambos factores fundamentales para impulsar el crecimiento de este subsector.

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

En el marco de los lineamientos estratégicos acordados entre el Banco y el país, el programa buscaba apoyar el aumento de la competitividad del sector agropecuario en el contexto de la creciente apertura de la economía uruguaya y la globalización de los mercados. La ejecución del PSA estuvo claramente alineada con ese objetivo y su accionar contribuyó directa e indirectamente a generar el gran incremento de las exportaciones sectoriales que se produjo después de la crisis.

b. Externalidades

b.1 Externalidades negativas.

No se constataron externalidades ambientales negativas.

b.2 Externalidades positivas.

Se evaluaron desde este punto de vista los proyectos LIE⁷, demostrándose que tuvieron impactos ambientales positivos (reducción de uso de insumos, reducción de uso de energía, reducción de erosión y de pérdida de materia orgánica de los suelos, etc). La misma evaluación encontró impactos sociales positivos de dichos proyectos en lo referido a empleo, ingresos y nutrición humana.

⁷ Dias Avila, Flavio Antonio. Evaluación de los resultados e impactos del Programa de Desarrollo Rural - MGAP/INIA. Setiembre 2007

c. Productos [PMP10]

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

I. SUBPROGRAMA GENERACIÓN Y TRANSFERENCIA

Presupuesto Original (U\$S)		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Subprograma :	22.000.000	Costo total Subprograma	10.118.000 (46%)
Contrapartida:	6.530.000	Contrapartida:	2.440.000 (38%)
BID:	15.470.000	BID:	7.678.000 (50%)

COMPONENTES (Productos)

1. INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Clasificación: Satisfactorio

Presupuesto Original (U\$S)		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Componente 1:	11.860.000	Costo total Componente 1:	5.489.000 (49%)
Contrapartida:	2.850.000	Contrapartida:	916.000 (32%)
BID:	9.010.000	BID:	4.573.000 (51%)

Productos Planeados	Productos Logrados
11 proyectos de investigación estratégica de mediano plazo ejecutados por el INIA en las áreas que se detallan a continuación	Se logró el producto planeado. Se implementaron de acuerdo a lo previsto los 11 Proyectos de Investigación Estratégica. Un relevamiento de opinión realizado a los responsables de cada uno de los proyectos indica un alto cumplimiento de los objetivos esperados ⁸ . A continuación se destacan algunos de los principales productos obtenidos en el marco de estos proyectos.
1. Producción de carne	Evaluación anual de reproductores de las principales razas de carne en parámetros anatómicos de valor comercial (9%)
2. Cultivos cerealeros e industriales	Liberación de nuevas variedades de arroz cebada y trigo (10%)
3. Tecnología para la región de basalto	Nuevas tecnologías de manejo y alimentación de ovinos y vacunos ; Nuevas tecnologías de producción de lana fina; Desarrollo de estrategias sustentables para el control de parásitos en ovinos (25%)
4. Recursos genéticos	Banco de germoplasma completo y funcionando (3%)
5. Biotecnología vegetal	Utilización de marcadores moleculares en trabajos de identificación genética (7%)
6. Riego	Ajustes a la tecnología del manejo del riego en arroz (12%)
7. Hortifruticultura	Liberación de material genético hortícola (papa, frutilla, boniato y cebolla) y frutícola (nectarinos y duraznos) (11%)
8. Lechería	Sistemas de producción lechera de intensificación variable validados(7%)
9. Tecnología forestal	Liberación de nuevas variedades de eucalyptus (2%)
10. Agricultura familiar	Sistema de producción hortícola ganadero validado (4%)
11. Planificación, seguimiento y evaluación de la investigación agropecuaria	Implantación del Sistema de Información Gerencial del INIA (10%)

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados

La gran amplitud de las áreas temáticas que cubren los proyectos revela un bajo nivel de priorización en los temas investigados. Esta amplitud lleva a una atomización en el uso de los recursos y reduce la posibilidad de generación de tecnologías que provoquen cambios de alto impacto.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado.

[X] N/A

⁸ Dias Avila, Flavio Antonio Evaluación de los resultados e impactos del Proyecto BID-MGAP/INIA

⁹ Se presenta entre paréntesis el % aproximado del presupuesto del Componente del proyecto



2. INVESTIGACIÓN APLICADA

Clasificación: Poco satisfactorio

Presupuesto Original (U\$S)		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Componente 2:	5.210.000	Costo total Componente 2:	2.177.000 (42%)
Contrapartida:	1.210.000	Contrapartida:	487.000 (40%)
BID:	4.000.000	BID:	1.690.000 (42%)
Productos Planeados		Productos Logrados	
30 proyectos de investigación aplicada y adaptativa presentados en llamados abiertos, priorizados y ejecutados por adjudicación sobre bases competitivas		Si bien se sobrecumplió el producto planeado , la intención era contar con proyectos de mayor dimensión e impacto, pero en la práctica se tendió a la atomización y lenta ejecución. Se aprobaron 60 proyectos LIA, se comenzaron a ejecutar 57 y llegaron a finalizarse 54.	
Un mínimo de 30% de los recursos del Subprograma destinados a financiar proyectos de investigación aplicada y adaptativa		No se cumplió el producto planeado. Los recursos aplicados en este componente representaron el 22% del total de recursos ejecutados por Subprograma (2.177/10.118 miles de U\$S)	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados			
Se hicieron solo 4 llamados a presentación de propuestas sobre un total de 10 planeados, debido a las restricciones que impuso la crisis económico - financiera desde el 2002 y que motivaron una cancelación parcial del préstamo. Solo 7 proyectos (12%) fueron presentados por actores privados, mientras que los restantes 53 (83%) correspondieron al sector público y fundamentalmente a la UDELAR. El Reglamento Operativo preveía lo siguiente: i) cada proyecto tendría una duración máxima de 36 meses; ii) cada proyecto recibiría un máximo de U\$S 300.000 y iii) un mínimo del 50% de los recursos sería asignado a proyectos presentados directamente por los beneficiarios finales. En la práctica sucedió lo siguiente: i) la duración promedio de los proyectos LIA fue de 48 meses; ii) el aporte promedio por proyecto fue de U\$S 52.000 de recursos BID y U\$S 20.000 de contraparte y iii) la adjudicación directa de fondos a instituciones privadas nacionales o internacionales alcanzó a solo el 15% de los fondos asignados. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Reglamento Operativo del Programa exigía que los ejecutores de proyectos de investigación aplicada tuvieran al menos 3 años de experiencia en esa área, lo que redujo significativamente el universo de organizaciones privadas elegibles. Según la evaluación de impacto realizada por el INIA, los resultados analizados indican que los proyectos LIA en gran parte han generado resultados que no tienen aplicación inmediata como productos tecnológicos concretos. En resumen, la información presentada evidencia lo siguiente: i) bajo involucramiento del sector privado en los proyectos (en parte explicado por las exigencias del Reglamento Operativo ya mencionadas); ii) atomización en el uso de los recursos; iii) bajo impacto de las investigaciones en la actividad productiva concreta.			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.			
[X] N/A			

3. DIFUSIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA

Clasificación: Satisfactorio

Presupuesto Original (U\$S)		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Componente 3:	4.930.000	Costo total Componente 3:	2.452.000 (50%)
Contrapartida:	2.470.000	Contrapartida:	1.037.000 (42%)
BID:	2.460.000	BID:	1.415.000 (58%)
Productos Planeados		Productos Logrados	
20 proyectos de validación ejecutados		Si bien se sobrecumplió el producto planeado , también en este subcomponente se trataba de contar con menos proyectos de mayor dimensión e impacto que los que se ejecutaron en la práctica. Se aprobaron 53 Proyectos de validación tecnológica de los cuales 4 fueron cancelados por problemas en la ejecución. En total participaron 85 instituciones: 28 asociaciones de productores, 19 organismos públicos, 10 cooperativas, 8 empresas consultoras, 8 empresas privadas, 5 empresas frigoríficas, 5 gremiales y 1 ONG. Las asociaciones de productores participaron en 23 proyectos y los organismos públicos en 25.	



	<p>La mayoría de los proyectos aprobados se referían a arroz y lechería. La ganadería de cría, pese a sus necesidades, quedó relativamente sub - representada en los proyectos presentados. Ello se debió, probablemente a su propia debilidad económica e institucional. Se aprobaron también 5 proyectos de innovación financiera, de los cuales 2 se tradujeron en productos financieros comercializables efectivamente.</p> <p>Una encuesta realizada a los ejecutores muestra que el 32% considera que se validó, en forma contundente, una tecnología innovadora y promisorio y el 41% que la validación permitió confirmar las ventajas de una tecnología que venía ganando espacio en el mercado. Por otra parte, el 19% indica que no obtuvo resultados promisorios. Si bien la implementación se caracterizó por una importante atomización en el uso de los recursos, en este subcomponente se logró un buen vínculo con el sector privado y una ejecución de los proyectos dentro de los plazos previstos</p>
120 experiencias de validación de tecnologías establecidas (24 por año en cada uno de los 5 años de ejecución)	Se sobrecumplió el producto planeado. En el marco de los proyectos de validación ejecutados, se implementaron 608 experiencias de validación en campos de productores. Cada proyecto de validación incluía repeticiones en varios campos de productores y podía realizarse más de un año en cada uno.
40.000 jornadas/hombre en actividades de capacitación de 400 profesionales realizadas	No se cumplió el producto planeado. Se aprobaron y ejecutaron 7 proyectos de capacitación de un total de 23 propuestas presentadas. Participaron 230 técnicos por un total de aproximadamente 1.250 jornadas (alrededor de 10.000 horas)
2.500 productores y técnicos informados y motivados para la aplicación de las nuevas tecnologías desarrolladas y validadas, a través de la ejecución de un mínimo de 25 proyectos de difusión en tecnología	Se cumplió el producto planeado. Se aprobaron y ejecutaron 25 proyectos de difusión . En las actividades de difusión se registraron 10.810 participaciones , correspondiendo 9.674 a productores y 1.136 a técnicos .
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados</p> <p>Se cumplieron todas las metas cuantitativas de cada subcomponente con la excepción de la capacitación. Según la evaluación realizada¹⁰, el bajo monto asignado a capacitación, el escaso número de cursos que se llevó a cabo, el reducido número de técnicos que participó y el largo periodo de maduración de estas inversiones, permiten prever una incidencia de los proyectos de capacitación de poco significado sobre producción física e ingreso neto de las empresas rurales, al menos en un futuro cercano. El subcomponente de Difusión, si bien cumplió las metas previstas en términos de proyectos aprobados, según la misma evaluación, sufrió falta de direccionamiento y carencias de enfoque que permitieron que se llevaran a cabo proyectos sin medidas objetivas de evaluación de impacto y sin un programa de seguimiento para evaluar el grado de adopción de la tecnología que se pretendía difundir. El subcomponente de Validación presentó un elevado nivel de ejecución y de cumplimiento de los objetivos en los proyectos implementados</p>	
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</p> <p>El componente NO fue reestructurado. Durante la Misión de Administración de 2002, y en el marco de la cancelación que se acordó en esa ocasión, se eliminó el establecimiento de 8 predios demostrativos como indicador de producto de este componente.</p> <p>[X] N/A</p>	

¹⁰ Aicardi, José; Orcaberro, Ruy. Evaluación del Componente Transferencia de Tecnología

II. SUBPROGRAMA SANIDAD ANIMAL Y PROTECCION DE ALIMENTOS

Presupuesto Original (U\$S)		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Subprograma:	12.150.000	Costo total Subprograma:	5.604.000 (46%)
Contrapartida:	3.040.000	Contrapartida:	1.153.000 (38%)
BID:	9.110.000	BID:	4.451.000 (49%)
COMPONENTES (Productos)			
1. CONTROL DE FRONTERA Y BARRERAS SANITARIAS			
Clasificación: Satisfactorio			
Presupuesto Original (U\$S) ¹¹		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Componente 1:	858.000	Costo total Componente 1:	1.083.000 (126%)
Contrapartida:	195.000	Contrapartida:	156.000 (80%)
BID:	663.000	BID:	927.000 (140%)
Productos Planeados		Productos Logrados	
Comité Veterinario Permanente de los Países del Cono Sur creado y funcionando, como instancia reconocida de coordinación regional de los Servicios Veterinarios Oficiales.		Se cumplió. Comité Veterinario Permanente de los Países del Cono Sur (MERCOSUR más Chile y Bolivia) creado con sede en Montevideo. Está funcionando adecuadamente, acorde con los objetivos propuestos	
Desarrollo de Planes de vigilancia epidemiológica regional, coordinados entre el Comité Veterinario Permanente y los Servicios Veterinarios Oficiales de los países.		Se cumplió parcialmente. Se está desarrollando un Plan de Vigilancia Epidemiológica Regional para Fiebre Aftosa en el marco del Programa de Acción MERCOSUR contra la Aftosa (PAMA) en las fronteras entre Paraguay, Bolivia, Brasil y Argentina del que también participan técnicos de la DGSG de Uruguay. También se está terminando de diseñar un Programa regional de lucha contra la Influenza Aviar	
Sistema de indicadores de gestión implementado, que a nivel de fronteras incluya:		Se cumplió parcialmente. Se genera información en los puestos de frontera que se ordena y presenta en la Memoria Anual de la DGSG pero no se incorpora a un sistema informatizado ni está accesible por la intranet de la DGSG.	
• Control del 100% de los animales vivos ingresados al país		Se cumplió. 100% de animales vivos ingresados al país son controlados. Información en Memoria Anual de la DGSG. Animales vivos ingresados: año 2003: 188; año 2004: 483; año 2005: 290; año 2006: 504.	
• Disponer de un sistema de muestreo que permita asegurar el control de productos y subproductos de origen animal que ingresan al país		Se cumplió. Control del 100% de productos y subproductos de origen animal ingresados al país. Información en Memoria Anual de DGSG. Productos ingresados año 2004: 32.208 tt; año 2005: 29.280 tt; año 2006: 17.649 tt	
• Disponer de un diseño de muestreo y procedimientos de decomisos que permitan controlar el 100 % de los visitantes y vehículos que ingresan al país.		Se cumplió. Se inspecciona el 100% de los vehículos y las personas ingresadas al país. Adicionalmente, existe un sistema de desinfección organizado que se activa cuando la situación sanitaria lo justifica y se procede a la desinfección de vehículos que provengan de zonas con problemas sanitarios Se dispone de un instructivo que regula estos procedimientos	

¹¹ El presupuesto aprobado no desagregaba por componentes el monto global asignado al Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos y por lo tanto estos montos no están registrados en los sistemas del Banco. La desagregación presupuestal por componente fue realizada en base a asignaciones que fueron definidas en el Informe de Proyecto y cuya contabilización fue realizada por la Administración del Programa

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados.

En términos generales se cumplieron los productos planeados, pero los logros no pueden ser atribuidos exclusivamente al PSA, ya que también se utilizaron recursos técnicos y económicos provenientes de otras fuentes. Si bien el Servicio de Control de Fronteras y Barreras Sanitarias no logró impedir la penetración del virus de aftosa en el año 2001, se entiende que ello no es atribuible a defectos intrínsecos de su funcionamiento sino a las características de la propia enfermedad, que hacen necesario un sistema regional eficaz de control de las enfermedades ya que es difícil de ser controlada con un enfoque exclusivamente nacional.

Control de fronteras y barreras sanitarias es el único componente del Subprograma donde se ejecutó la totalidad de los recursos previstos en el presupuesto original. Los recursos del PSA se aplicaron para la adquisición de arcos de desinfección, aspersoras eléctricas y manuales, uniformes, del personal, productos desinfectantes e instalación de carteles.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[X] N/A El componente no fue reestructurado. En el marco de una Misión de Administración de junio 2003, se acordaron modificaciones a los indicadores referidos al control en frontera (pasando a expresarlos en porcentaje) como forma de evitar que las oscilaciones en el volumen de las importaciones creara una idea equivocada sobre el funcionamiento del sistema

2. SERVICIOS DE LABORATORIOS DE APOYO

Clasificación: Satisfactorio

Presupuesto Original (U\$S)

Costo total Componente 2: 3.071.000
 Contrapartida: 722.000
 BID: 2.349.000

Presupuesto Ejecutado (U\$S)

Costo total Componente 2: 2.115.000 (69%)
 Contrapartida: 406.000 (56%)
 BID: 1.709.000 (73%)

Productos Planeados

Sistema de Gestión elaborado e implementado, acorde a las exigencias de los mercados compradores, basado en normas de reconocimiento internacional

20% del personal capacitado en normas de gestión de la calidad genéricas (ISO 9001) y específicas (ISO 17025)

Procedimientos relacionados al Sistema de Información Sanitaria (SISA) y al Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) protocolizados y documentados

Procedimientos estandarizados y personal entrenado para cumplir con: i) las actividades de vigilancia epidemiológica; ii) con los muestreos de inocuidad de alimentos y el Plan Nacional de Residuos Biológicos (PNRB)

Sistema de indicadores de gestión implementado, que a nivel del Laboratorio de Apoyo incluya:

- El procesamiento del 100% de las muestras y materiales para la investigación de sospechas de enfermedades
- Procesamiento del 100% de las muestras y materiales para vigilancia epidemiológica

Productos Logrados

Se cumplió parcialmente. El sistema de gestión no fue implementado, pero ya se inició el proceso que conducirá en un plazo relativamente breve a la certificación del sector administrativo y financiero de DILAVE en ISO 9.000 y de algunas técnicas de laboratorio en ISO 17.025.

Se cumplió. Aproximadamente el 50% del personal técnico aprobó el curso sobre la Norma ISO 9.000 y el 40% aprobó el Curso sobre la Norma ISO 17.025

Se cumplió. Los procedimientos con respecto al SISA están definidos e implementados. La DILAVE no tiene un acceso directo al SNIG sino que se vincula al mismo a través de la D.S.A. y la UNEPI

Se cumplió. Se definieron procedimientos que se aplican sistemáticamente. Además, los procedimientos de Vigilancia Epidemiológica están recogidos en Manuales que están accesibles en la página web de la DGSG. No se dispone de Manuales para los procedimientos relacionados con el Plan de Residuos Biológicos

Se cumplió parcialmente. Se dispone de la información pero no está centralizada y no es accesible con facilidad

Se cumplió. 100% de muestras y materiales para investigación de sospechas de enfermedades, procesados

Año	N° de muestras procesadas		
	Bovinos	Ovinos	Total
2003	18.698		18.698
2004	10.901		10.901
2005	25.996	22.319	66.261
2006	8.563	17.528	45.710

Se cumplió. El número de muestras procesadas corresponde al 100% de las muestras remitidas. Esta tarea se realiza coordinadamente con la DSA y la UNEPI. El Laboratorio cuenta con la infraestructura suficiente para procesar todas las muestras que recibe



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

- Procesamiento del 100% de los materiales para apoyo a la protección de alimentos y al Plan Nacional de Residuos Biológicos

Se cumplió. 100% de muestras para apoyo a la protección de alimentos y al Plan Nacional de Residuos Biológicos procesados por DILAVE, e informes correspondientes remitidos a mercados de destino. En 2004 se procesaron 31.972 muestras, en 2005 se procesaron 17.946 muestras y en 2006 19.619 muestras. Excepcionalmente se enviaron muestras al exterior por dificultades en disponibilidad de reactivos

Sistema de control de patógenos para exportaciones a USA, Suecia, Noruega y Finlandia, implementado mediante laboratorios nacionales habilitados

Sistema de control de patógenos para exportaciones a USA, Suecia, Noruega y Finlandia, implementado mediante laboratorios nacionales habilitados

Algunos análisis de particular complejidad, poco frecuentes, se envían a laboratorios del exterior (algunos metabolitos y patógenos específicos). La mayoría se realiza en DILAVE

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados

El sistema de gestión no se pudo implementar porque el proceso de adjudicación de la Consultoría correspondiente finalizó muy poco antes del último cambio de administración. La Consultoría abarcaba a la totalidad de la DGSG y no solo a la DILAVE. El Gobierno saliente prefirió dejar la decisión en manos del Gobierno entrante y el Gobierno entrante valoró que no estaban dadas las condiciones para implementar con éxito el mencionado sistema y optó por una estrategia de certificación más gradual. En ese marco, ya se inició el proceso tendiente a la reingeniería y certificación de los principales procesos administrativos y técnicos en DILAVE.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[X] N/A El Componente no fue reestructurado. En el marco de la Misión de Administración de junio 2003 se acordaron ajustes de redacción a la formulación de los indicadores referidos al procesamiento de muestras que estaban en volumen y pasaron a ser expresados en porcentaje

3. CONTROL HIGIÉNICO – SANITARIO DE PRODUCTOS Y ALIMENTOS DE ORIGEN ANIMAL

Clasificación: Satisfactorio

Presupuesto Original (U\$S)

Costo total Componente 3: 1.551.000
Contrapartida: 127.000
BID: 1.423.000

Presupuesto Ejecutado (U\$S)

Costo total Componente 3: 533.000 (34%)
Contrapartida: 116.000 (91%)
BID: 417.000 (29%)

Productos Planeados

Personal del Servicio Veterinario Oficial entrenado en Sistema HACCP

Productos Logrados

Se cumplió. Los funcionarios técnicos de la DIA se capacitaron en HACCP y quedaron en condiciones de controlar su implementación en las industrias. En el mismo proceso se capacitó al personal de Control de calidad de las empresas. Los cursos estuvieron a cargo de docentes norteamericanos y mexicanos. EL PSA aportó financiamiento para una parte de los cursos, mientras que el resto de la capacitación fue financiado con otras fuentes.

50% de los establecimientos habilitados para faena y procesamiento de carnes y productos cárnicos para exportación a mercados de exigencia y terceros países, con Sistema HACCP implementado

Se cumplió. 100% de plantas habilitadas para exportar a USA (24) y a la Unión Europea (22), tienen el sistema HACCP implementado, que es obligatorio para esos mercados.

100% de establecimientos habilitados para la exportación de productos lácteos a la UE, con Sistema HACCP implementado.

Se cumplió. 100% de plantas lácteas habilitadas para exportación a la UE con sistema HACCP, aprobado y controlado por el MGAP. Son 11 plantas y la implementación del sistema HACCP es obligatoria para este mercado.



30% de establecimientos habilitados para la exportación de productos lácteos a Méjico y otros países con incorporación progresiva del Sistema HACCP	Se cumplió. Hay 20 plantas habilitadas para Méjico, de las que 7 (que representan el 23% del número de plantas y el 70% del volumen exportado) cuentan con sistema HACCP aprobado y controlado por el MGA. El resto de las plantas están adoptando progresivamente el sistema, aunque al no ser obligatorio para el mercado mejicano, no cuenta con control oficial. Algunas plantas tienen certificación de otros mercados de destino.
30% de establecimientos habilitados para la faena y procesamiento de carnes y productos cárnicos para el mercado interno, con Sistema HACCP implementado	Se cumplió. Las 24 Plantas exportadoras que también realizan abasto interno y que representan el 70% de la oferta en el mercado doméstico han implementado en un 100% el sistema HACCP. Las plantas industriales que se dedican exclusivamente al mercado interno no han implementado el sistema HACCP. Alrededor de un 30% está aplicando las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM). Estas tienen relación con uso de agua potable, control de insectos y roedores e instalaciones adecuadas y garantizan la inocuidad de los alimentos que se procesan de acuerdo a las mismas
30% de establecimientos habilitados para el abastecimiento nacional de productos lácteos con Sistema HACCP implementado	Se cumplió. Hay 46 plantas habilitadas para abastecimiento del mercado interno, de las que 11 están habilitadas para la UE y tienen HACCP aprobado y controlado por el MGAP. Estas plantas representan más del 70% del abasto
Sistema de indicadores de gestión implementado, con incorporación sistemática de la información relevada al Sistema de Información Sanitaria (SISA) y al Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)	Se cumplió parcialmente. El SISA ya está programado para recibir la información desde las plantas, pero la DIA no cuenta con equipamiento informático en las mismas que permita el envío de la información desde las plantas al sistema central en el MGAP. Por lo tanto esta información todavía no es incorporada en el SISA, quedando registrada únicamente a nivel de la DIA.
Evaluación económica del impacto y recomendaciones para la implementación del Sistema HACCP como sistema de control higiénico-sanitario de productos de origen animal	Se cumplió parcialmente. El estudio fue realizado al inicio de la ejecución del PSA y su costo representó alrededor del 80% de los recursos aplicados en este componente. Las recomendaciones no fueron aplicadas por decisión de las autoridades del MGAP de la época, ya que implicaban realizar transformaciones institucionales muy complejas, en un contexto adverso.
Personal entrenado en clasificación y tipificación de carcasas	Se cumplió. La capacitación en tipificación de carcasas es una tarea tradicional de la DIA. En el marco del PSA se desarrollaron actividades de capacitación para técnicos específicamente en el sistema de tipificación chileno, que es diferente al utilizado normalmente en Uruguay
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados Los productos planeados se lograron ampliamente. Se puede suponer que el factor fundamental que determinó ese desempeño fueron las propias exigencias de los mercados y la amenaza de perder acceso a los mismos para aquellas industrias que no cumplieran sus requisitos. La DIA asumió el rol de auditoria de los sistemas HACCP implementados por las industrias, como garantía reconocida por los compradores. El PSA colaboró al reciclaje del personal de la DIA para que pudiera cumplir ese nuevo rol. Sin embargo, en junio de 2000, antes de que el PSA iniciara sus acciones en el tema, el sistema HACCP ya estaba funcionando en 19 frigoríficos y en 7 estaban en vías de implementarlo. También estaban en vías de implementarlo en ese momento 8 plantas de chacinado y 7 plantas lácteas habilitadas. (Fuente: ISDP junio 2000)	
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A El Componente no fue reestructurado. En el marco de la Misión de Administración de junio 2003 se acordaron ajustes en los plazos de cumplimiento de los indicadores a efectos de tener en cuenta los efectos de la prórroga que se había convenido anteriormente.	

4. VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA A NIVEL DE PRODUCCIÓN PRIMARIA Y ATENCIÓN DE ENFERMEDADES EXÓTICAS

Clasificación: Satisfactorio

Presupuesto Original (U\$S)		Presupuesto Ejecutado (U\$S)	
Costo total Componente 4:	2.695.000	Costo total Componente 4:	775.000 (29%)
Contrapartida:	760.000	Contrapartida:	152.000 (20%)
BID:	1.936.000	BID:	623.000 (32%)
Productos Planeados		Productos Logrados	
Unidad de Epidemiología creada dentro de la Dirección General de los Servicios Ganaderos funcionando y con Planes de Trabajo auditados por autoridades internacionalmente reconocidas en la materia		Se cumplió. La Unidad de Epidemiología fue creada en el año 2002. EL PSA aportó recursos para equipamiento y mobiliario. La Unidad es responsable del diseño, la implementación y la gestión del Sistema de Vigilancia Sanitaria Activa ¹² y del Sistema de Información en Sanidad Animal (SISA). Hoy cuenta con 6 Veterinarios y 1 Semitécnico. Funciona adecuadamente, pero en un espacio físico muy reducido para el número de personas que trabaja en ella. En 2005 se llamó a licitación para hacer una ampliación del local que debió ser declarada desierta porque los costos de la obra excedieron los recursos de que se disponía. Los procedimientos y formas de trabajo de la Unidad son evaluados regularmente por las Misiones de los países que importan productos de origen animal provenientes de Uruguay.	
Disponer de procedimientos estandarizados de vigilancia epidemiológica, con resultados periódicos de incidencia de las principales enfermedades de importancia económica		Se cumplió. Se dispone de procedimientos estandarizados de vigilancia para Fiebre Aftosa, BSE y Brucelosis. Se está diseñando un procedimiento estandarizado para Influenza Aviar. Los procedimientos para fiebre aftosa y Brucelosis empezaron a aplicarse en el 2003. En el caso de BSE se comenzó a aplicar en el 2007 mediante el muestreo sistemático de raciones.	
Disponer de Manuales de Procedimientos y Planes de Contingencia para las principales enfermedades de impacto económico		Se cumplió. Se elaboraron Manual de Procedimientos y Plan de Contingencia para Fiebre Aftosa, BSE e Influenza Aviar. Están disponibles en el sitio web de la DGSG - MGAP	
Personal capacitado para la evaluación de impacto económico de las principales enfermedades que afectan el comercio de productos de origen animal		Se cumplió parcialmente. Se hizo una actividad de capacitación en metodología de evaluación de impacto económico de enfermedades animales de la que participaron 20 técnicos de la DGSG, pero ello no fue suficiente para desarrollar una capacidad instalada de la DGSG en esa área. En la actualidad la DGSG no está en condiciones de realizar este tipo de evaluaciones.	
Sistema de indicadores de gestión implementado, que en materia de vigilancia epidemiológica incluya:		Se cumplió. El Sistema está implementado y es accesible por la intranet de la DGSG. Pueden incorporar información al mismo tanto los técnicos de la DSA como los laboratorios privados integrados al sistema.	
<ul style="list-style-type: none"> Control del 100% de los puntos de concentración, comercialización, faena e industrialización de ganado y sus productos con actualización de la situación sanitaria y evaluación del riesgo epidemiológico 		<p>Se cumplió. La Dirección de Sanidad Animal (DSA) realiza el control del 100% de los puntos de concentración y comercialización de ganado, verificando que todos los animales cumplan con los requisitos exigidos por la normativa vigente. Se trata de una tarea tradicional de la DSA que realizaba desde antes pero que comenzó a efectuarse con más rigor como resultado las exigencias internacionales</p> <p>La Dirección de Industria Animal (DIA) realiza el control del 100% de los puntos de faena e industrialización de ganado.</p>	

¹² Se entiende por vigilancia activa la realización de muestreos regulares para análisis sanitarios. Se diferencia de la vigilancia pasiva, la que consiste en el análisis de casos sospechosos identificados oficialmente.



	También se realizaba desde antes de iniciarse el Programa, pero el apoyo del PSA permitió incorporar los nuevos métodos requeridos por los compradores más exigentes
<ul style="list-style-type: none"> 100% de sospechas de enfermedades exóticas atendidas dentro de las doce horas de comunicadas, y con diagnóstico diferencial realizado, de acuerdo a normas internacionales 	Se cumplió. Se detectaron 22 casos sospechosos de aftosa en el 2006 y 12 casos en 2007 (hasta el 31 de agosto). Ninguno de estos casos fue confirmado. Con los procedimientos vigentes, se logra la presencia del Veterinario del Servicio Oficial en el predio dentro de las 12 horas de comunicada la sospecha y dentro de las 24 horas ya se dispone del resultado de los análisis de laboratorio.
<ul style="list-style-type: none"> Disponer de un diseño de muestreo que permita controlar el 100% de predios agropecuarios, con actualización de la situación sanitaria y evaluación de riesgo epidemiológico 	Se cumplió. La DSA hace un control de vacunaciones de Fiebre Aftosa dos veces por año, mediante el cual se visita en el entorno del 20 % de los predios ganaderos en cada oportunidad. Los servicios vacunan directamente al ganado en el caso de los pequeños productores. Adicionalmente, cada año la DSA aplica un procedimiento de muestreo diseñado por la Unidad de Epidemiología, que consiste en la inspección en profundidad de alrededor de 300 predios en febrero y 600 predios en agosto con dos objetivos: i) confirmar que no hay actividad viral; ii) evaluar nivel de inmunidad antes de la vacunación contra la aftosa.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados	
[X] N/A En términos generales se cumplieron los productos planeados, pero los logros no pueden ser atribuidos exclusivamente al PSA, ya que también se utilizaron recursos provenientes de otras fuentes (Banco Mundial, Unión Europea)	
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.	
[X] N/A El componente no fue reestructurado. En la Misión de Administración de 2003 se agregaron indicadores referidos a la creación de la Unidad de Epidemiología y a los procedimientos de vigilancia que no estaban incluidos en el marco lógico original.	
5. DESARROLLO INSTITUCIONAL	
Clasificación: Poco Satisfactorio	
Presupuesto Original (U\$S)	Presupuesto Ejecutado (U\$S)
Costo total Componente 5: 3.974.000	Costo total Componente 5: 1.098.000 (28%)
Contrapartida: 1.235.000	Contrapartida: 323.000 (26%)
BID: 2.739.000	BID: 775.000 (28%)
Productos Planeados	Productos Logrados
DGSG con sistema de gestión adecuado a las nuevas exigencias del mercado, siguiendo normas de reconocimiento internacional; provista con equipamiento informático, en comunicaciones y de campo actualizado; personal capacitado y la importancia de sus acciones difundida	Se cumplió parcialmente. A la fecha no se ha implantado el Sistema de Gestión de la calidad en la DGSG. A pesar de no disponer de ese sistema, la DGSG ha pasado con éxito las auditorías de los países compradores hasta la fecha. En lo que respecta a equipamiento informático, la totalidad de las oficinas de Salud Animal del MGAP en todo el país, cuenta con computadoras, con posibilidad de acceso a Internet y a la intranet de la DGSG.
Sistema de Auditoría Interna implementado y funcionando.	Se cumplió parcialmente. Se han hecho ajustes en los mecanismos de supervisión internos a la DIA y la DSA por exigencias de la UE pero no se han montado sistemas de auditoría interna propiamente dichos.
Sistema de Información Sanitaria (SISA) complementario al Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG), implementado y funcionando	Se cumplió. Incluye información sobre enfermedades para las cuales existe un Programa de control: brucelosis bovina; carbunco, enfermedades vesiculares y similares (aftosa), garrapata bovina, piojera y sarna ovinas. Falta incorporar al sistema: BSE y tuberculosis bovina. La información para el SISA es suministrada por los técnicos de campo de la División de Sanidad Animal o por laboratorios habilitados. Cuando se detecta un caso sospechoso, el Técnico lo registra en el SISA desde su propia terminal informática y se desencadena un procedimiento que está

	protocolizado. El SISA está conectado con el SNIG lo que permite determinar la historia del animal sospechoso y habilita a la identificación e interdicción de los predios por los que haya pasado dicho animal. EL SISA todavía no incorpora información proveniente de los establecimientos de faena ni tampoco de los puntos de control en frontera
Plan de Acreditación de veterinarios privados que participen en enfermedades con Campaña Sanitaria oficial funcionando, con procedimientos documentados y veterinarios acreditados operando	Se cumplió muy parcialmente. En enero de 2006 se aprobó la Ley que habilitó el sistema de acreditación de veterinarios de libre ejercicio. En ese mismo año, el MGAP firmó un Convenio con la Facultad de Veterinaria de la UDELAR para que dictara los cursos de acreditación de veterinarios de libre ejercicio. A la fecha se ha realizado un curso sobre el tema: "Despacho de Haciendas", del que participaron 60 veterinarios. Se prevé que entre 2007 y 2008 se completará la capacitación y acreditación de 1.000 Veterinarios en el marco de ese acuerdo, pero a la fecha no hay veterinarios oficialmente acreditados.
Disponer de un delegado de alta jerarquía en el Comité Veterinario Permanente de los países del Cono Sur	Se cumplió. En el año 2003 se creó el Comité Veterinario Permanente el que está integrado por los Directores de los Servicios Ganaderos de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. EL PSA financió parte de los gastos correspondientes a la participación del delegado de Uruguay en ese ámbito
Unidad de Capacitación de la DGSG funcionando	Se cumplió. Con el PSA se creó una Unidad de Capacitación. Entre las actividades organizadas por la Unidad se destacan las siguientes: Bienestar Animal con las Dras T. Gradin (Universidad de Colorado) y C. Gallo (Universidad Austral); BSE con U Kihm (Suiza); Brucelosis Bovina con J Rushton (Universidad de Reading) y T. Schieffer (USDA).
Productos logrados no previstos	Se diseñó el Plan Joven, incorporando 42 jóvenes profesionales como pasantes, que se distribuyeron entre las diferentes Unidades de la DGSG con el objetivo de que se capacitaran y pudieran servir como base del recambio generacional una vez que se aprobara presupuestalmente la contratación de nuevo personal.
	Se firmó un acuerdo con el Consejo de Educación Primaria para realizar una campaña de Educación Sanitaria a través de las Escuelas primarias
	Se elaboró una propuesta de reorganización institucional hacia el final del período de ejecución y en el marco de la nueva administración. La propuesta está en proceso de validación con las autoridades competentes
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados.</p> <p>Con respecto al Sistema de Gestión de la Calidad se aplica lo ya expresado en el análisis del componente correspondiente a DILAVE: el sistema de gestión no se pudo implementar porque el proceso de adjudicación de la Consultoría correspondiente finalizó muy poco antes del último cambio de administración y el nuevo gobierno entendió que no estaban dadas las condiciones para implementarlo</p> <p>Desarrollo Institucional es el Componente con menor porcentaje de ejecución de todo el Programa. En el marco de la crisis económica y la crisis sanitaria, el MGAP y la Dirección del PSA priorizaron la atención a los temas más urgentes en detrimento del apoyo a las transformaciones institucionales. Sin embargo, hay que destacar que la implementación del Plan Joven y la concreción de la Consultoría sobre rediseño institucional hacia el fin del período de ejecución son puntos de referencia para la acción futura del MGAP en esta área.</p> <p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</p> <p>[X] N/A</p>	



Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

El **Progreso en la Implementación** se considera **Satisfactorio** en términos generales porque se obtuvo la mayor parte de los productos previstos, tanto en el Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología como en el Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos. Es difícil determinar la magnitud de la influencia del PSA en el logro de algunos productos, debido a la multiplicidad de factores que incidieron en ello. Pero, en todo caso es claro que la acción del Programa se complementó positivamente con otras acciones del MGAP, del INIA y con los factores y exigencias del entorno para viabilizar el logro de dichos productos.

En lo referido específicamente al **Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología** el principal logro fue el mantenimiento de las capacidades de investigación durante un período de restricción severa en la disponibilidad de recursos. La principal debilidad fue el bajo nivel de participación real del sector privado en la ejecución de actividades de investigación aplicada y su escasa articulación con el componente de transferencia tecnológica gestionado por el MGAP.

En el caso del **Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos** el principal logro fue la rápida recuperación de los mercados con posterioridad a la aparición de la aftosa. La principal debilidad fue el escaso avance logrado en la transformación institucional de los Servicios Ganaderos.



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

POF

c. Costos del Proyecto ¹³

		1. Presupuesto Original (000 U\$S)			2. Presupuesto ejecutado (000 U\$S)			3. Presup ejecutado (2)/ Presup original (1) (%)		
		BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
I	Administración	1.530	580	2.110	1.610	953	2.563	105%	164%	121%
II	Programas	29.530	9.570	39.100	13.029	3.599	16.628	44%	38%	43%
1	Generación y transferencia	15.470	6.530	22.000	7.678	2.440	10.118	50%	37%	46%
1a	Investig estratégica	9.010	2.850	11.860	4.573	916	5.489	51%	32%	46%
1b	Investigación aplicada	4.000	1.210	5.210	1.690	487	2.177	42%	40%	42%
1c	Transferen tecnológica	2.460	2.470	4.930	1.415	1.037	2.452	58%	42%	50%
2	Sanidad Animal y protección alimentos	9.110	3.040	12.150	4.451	1.153	5.604	49%	38%	46%
2a	Protección de fronteras y barreras sanitarias	663	195	858	927	156	1.083	140%	80%	126%
2b	Laboratorios de apoyo	2.349	722	3.071	1.709	406	2.115	73%	56%	69%
2c	Control hig – sanitario de prod y alimentos	1.423	127	1.551	417	116	533	29%	91%	34%
2d	Vigilancia epidemiológica	1.936	760	2.695	623	152	775	32%	20%	29%
2e	Desarrollo institucional	2.739	1.235	3.974	775	323	1.098	28%	26%	28%
3	Fontagro	4.500	-	4.500	900	-	900	20%		20%
4	Otros costos	450	0	450	-	6	6	0%		1%
III	Costos sin asignación	1.020	370	1.390	-	-	-	0%	0%	0%
	SUBTOTAL	32.080	10.520	42.600	14.639	4.552	19.191	46%	43%	45%
IV	Costos financieros	320	7.380	7.700	318	4.212	4.530	99%	57%	59%
1	Interés (7%)	-	6.920	6.920	-	4.212	4.212			
2	Comis crédito (0,75%)	-	460	460	-	-	-			
3	Payoff of PPF loans		-		128	-	128			
4	FIV (1% del préstamo)	320	-	320	190	-	190	59%		59%
	TOTAL	32.400	17.900	50.300	14.957	8.758	23.715	46%	49%	47%
	Pari-passu	64,4%	35,6%	100%	63%	37%	100%			

Explique brevemente diferencias.

El Programa tuvo tres prórrogas. La primera implicó una cancelación de U\$S 13.445.294 de recursos del préstamo (42% del monto original) y extendió en dos años la fecha para el último desembolso (hasta el 21 de diciembre de 2005). La segunda prórroga implicó una cancelación de U\$S 2.750.000 de recursos del préstamo (8% del monto original) y extendió en 12 meses adicionales la fecha para el último desembolso (hasta el 21 de diciembre de 2006) exclusivamente para el Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos. La tercera prórroga fue por recursos comprometidos y extendió la fecha para el último desembolso hasta el 21 de agosto de 2007. A la fecha de realización de este informe, se realizó una cancelación adicional del préstamo por U\$S 1.247.014 (4% del monto original).

¹³ A la fecha de realización de este informe todavía no se había realizado el cierre financiero del proyecto, por lo que los montos manejados podrán merecer pequeños ajustes que no alteran el análisis de la implementación

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

1. Factores negativos para la obtención de los efectos

Inestabilidad macroeconómica. El tipo de cambio real estuvo por debajo de los niveles competitivos promedio, hasta la devaluación del 2002. A partir de la devaluación en Brasil en 1999, se inició una crisis económico – financiera en cadena en los países de la región que se prolongó hasta el 2003. El PBI global se redujo un 50% entre 1998 y 2003.

Disminución de precios internacionales de productos agropecuarios. Entre 1998 y 2002 se produjo una baja en los precios de la mayor parte de los commodities de origen agropecuario, especialmente cereales, oleaginosos y lácteos. Por ejemplo, el precio internacional de los oleaginosos disminuyó un 50% y el de los productos lácteos sufrió una disminución del 30% en el período

Aparición de epidemia de fiebre aftosa en la región. La aparición en el 2001 de focos de aftosa en la región que rápidamente se extendieron a Uruguay, provocó la pérdida del acceso a los principales mercados cárnicos y una fuerte incertidumbre sobre el negocio ganadero (particularmente de carne pero también de leche). Como consecuencia, entre 1998 y 2002 el precio del novillo se redujo en el entorno de un 35% y el precio promedio de leche al productor se redujo alrededor de un 30%.

La **incidencia combinada** de los factores mencionados determinó la existencia de un clima adverso para la inversión en el sector y como consecuencia el PBI agropecuario se redujo un 35% en la fase inicial de ejecución del PSA entre 1998 y 2002.

Falta de focalización en investigación estratégica y en los llamados a proyectos de investigación aplicada y de transferencia de tecnología. La no aplicación de criterios fuertes de priorización en estas áreas, determinó que los recursos se invirtieran de manera atomizada, lo que redujo la posibilidad de obtener impactos de significación a partir de las acciones apoyadas.

2. Factores positivos para la obtención de los efectos

Durante el período 2002 a 2006 se revirtieron los factores negativos mencionados en el punto anterior y comenzaron a incidir favorablemente, según lo que se explica a continuación:

Recuperación de la estabilidad macroeconómica. A partir de 2002/2003 el tipo de cambio real se estabiliza en torno a su nivel de equilibrio de largo plazo, se aleja la posibilidad de un "default" de la deuda pública y el país retoma el crecimiento. El PBI global aumenta alrededor de un 30% entre 2002 y 2006.

Incremento de precios internacionales de productos agropecuarios. Entre 2002 y 2006 el precio internacional de los granos oleaginosos se incrementó más de un 60% y el de los productos lácteos en el entorno de un 80%.

Rápida recuperación de mercados para la carne. En el período 2002 a 2006 el país logra la reapertura de la totalidad de los mercados a los que accedía antes de la aparición de la aftosa, con la excepción de Japón y Corea. El precio de novillo aumenta más de un 70% y el precio de la leche al productor más de un 50% entre 2002 y 2006.

Política de transparencia sobre la situación de sanidad animal. El país adoptó una estrategia de comunicación sin restricciones de la situación de sanidad animal lo que generó una gran credibilidad de los servicios a nivel internacional y facilitó la rápida recuperación de los mercados una vez que se cumplieron las exigencias correspondientes.

Aparición de nuevos actores empresariales en el agro. Este fenómeno fue particularmente importante en la agricultura de secano y en menor medida en la lechería y la ganadería intensiva

Como **resultado** de los factores anteriores, el PBI agropecuario se incrementó más de un 40% entre 2002 y 2006, lapso correspondiente a la segunda mitad del período de ejecución del PSA.

3. Factores negativos para la obtención de los productos

3.1 A nivel general

Reducción de créditos presupuestales. Debido a las fuertes restricciones presupuestarias originadas por la crisis fiscal de 2001-2002, el Progreso en la Implementación de la operación pasó a ser clasificado como Insatisfactorio a partir de diciembre de 2002 y hasta diciembre de 2005. Dichas restricciones y la consecuente subejecución que originaron, determinaron que fuera necesario conceder tres prórrogas por un total de 44 meses y aún así proceder a cancelar más del 50% del préstamo.

Unidad Ejecutora del Programa externa a los servicios involucrados. La Unidad Ejecutora se constituyó en la órbita del MGAP pero externamente a las Unidades responsables de llevar adelante los componentes principales del Programa: INIA y DGSG. Esto permitió funcionar con una dirección única del Programa pero generó algunas complicaciones operativas derivadas de la necesidad de coordinar las diferentes instancias involucradas en la gestión.

3.2 A nivel del Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología

Debilidad del sector privado para desarrollar investigación aplicada. Solo se verificó parcialmente en la práctica el supuesto del Marco Lógico que expresaba: "Existen entidades proveedoras de servicios de investigación aplicada y



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR

adaptativa interesadas en participar en el mecanismo propuesto". Como consecuencia, la mayor parte de los proyectos de investigación aplicada correspondieron a la UDELAR y sus resultados no se tradujeron en innovaciones aplicables a la actividad de las empresas en el corto plazo.

3.3 A nivel del Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos

La postergación de la transformación institucional. La impostergable necesidad de concentrar los esfuerzos y los recursos en combatir y mantener bajo control la fiebre aftosa, conspiró contra la realización de un mayor esfuerzo del Programa, la DGSG y el propio MGAP, en la transformación institucional de los Servicios Ganaderos.

Reducida demanda del sector privado para transformar la institucionalidad de salud animal. Si bien el sector privado tuvo una participación activa en el combate a los focos de fiebre aftosa, no ejerció una demanda definida para impulsar la transformación de los servicios una vez superada la emergencia sanitaria.

4. Factores positivos para la obtención de los productos

4.1 A nivel del Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología

Llamados públicos y evaluación técnica para la selección de proyectos. La aplicación de procedimientos competitivos y la amplia difusión de las convocatorias contribuyó a disponer de un volumen importante de proyectos en las diferentes áreas (validación, difusión capacitación, investigación aplicada) sobre el cual ejercer una fuerte presión de selección.

4.2 A nivel del Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos

Exigencias y auditorías permanentes de los países compradores. Los principales importadores de alimentos del mundo (UE, EEUU) han desarrollado severas exigencias sanitarias y de inocuidad de alimentos así como han implementado estrictos sistemas de control y auditoría sobre los países proveedores. La necesidad de cumplir con esos requisitos para exportar a dichos destinos fue un factor determinante del cumplimiento de los productos planeados en el PSA en esa área.

Existencia previa de un sistema de registro de animales y movimientos. La existencia de un servicio de contralor de semovientes (DICOSE) con más de 30 años de funcionamiento y de un sistema informatizado de identificación ganadera (SNIG) facilitaron significativamente el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Información en Sanidad Animal (SISA) que se realizó en el marco del PSA.

Buen nivel técnico de la DGSG. El buen nivel de formación y la dilatada experiencia de la mayoría de los profesionales de la DGSG fue un factor fundamental para asegurar el logro de los productos planeados y en particular para cumplir con las crecientes exigencias de los países importadores.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

El desempeño de la Unidad Ejecutora se considera satisfactorio en base a las razones siguientes: 1) Realizó una priorización adecuada en el uso de los recursos disponibles en el marco de una demora considerable en la ejecución del Programa atribuible fundamentalmente a factores del entorno y a restricciones presupuestales 2) Tuvo flexibilidad para proponer y acordar con el Banco ajustes en los indicadores de productos cuando se verificaron cambios no previstos en el entorno 3) Mantuvo un sistema de información que generó insumos suficientes para monitorear el avance en el logro de los productos. Como debilidad del desempeño cabe destacar que no se instrumentaron mecanismos para asegurar la articulación entre los subcomponentes de Generación y de Transferencia de Tecnología, los que de hecho funcionaron de manera independiente. En la práctica no se verificó una presencia directa del INIA en la ejecución del componente de Transferencia.

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---



Comentarios:

Se considera que el trabajo conjunto del Banco y del Gobierno, en la formulación del proyecto, logró una significativa eficacia en identificar problemas y objetivos que respondían a prioridades nacionales en el área de Generación de Tecnología, Sanidad Animal e inocuidad de alimentos. Lo que aseguró la continuidad del trabajo más allá de los sucesivos gobiernos.

En lo referido estrictamente a la gestión, en la primera etapa de implementación, el Banco fue sumamente rígido en el planteo de algunas exigencias formales que aparentemente no fueron suficientemente valoradas por el prestatario en su momento. Estas exigencias, ante el advenimiento de un marco de crisis que ya se insinuaba al momento de la negociación del préstamo, generaron algunas dificultades para avanzar más rápidamente en los temas sustantivos. Sin embargo, es necesario destacar la flexibilidad y la comprensión del Banco para atender la situación de emergencia que se produjo a partir de la aparición de los brotes de aftosa. Esa flexibilidad resultó decisiva al momento de definir e implementar acciones del MGAP que, con el apoyo del Programa, fueron esenciales para lograr un combate eficaz a la epidemia. En el mismo sentido se aprecian los oportunos aportes de focalización de las acciones que se han ido incorporando como criterio general en forma creciente.

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos para la Sostenibilidad

a.1 Factores críticos en el Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología

Consolidación del sistema de programación estratégica y de evaluación de impacto de la investigación. La consolidación de este sistema es esencial para la sostenibilidad y el fortalecimiento de las capacidades de investigación estratégica del INIA, en la medida en que dicho sistema puede aportar insumos relevantes para la definición de prioridades de investigación.

Mantenimiento de procedimientos competitivos de selección de proyectos de investigación aplicada. El INIA dispone de recursos propios para aplicar estos procedimientos y además su propia ley de creación lo obliga a hacerlo. La voluntad institucional de aplicar recursos a este fin es el factor determinante de la sostenibilidad del mecanismo en el futuro. De hecho, el INIA ya realizó llamados a presentación de proyectos después de que finalizó la ejecución del Subprograma, lo que indica la importancia que el tema tiene para su actual conducción.

Fortalecimiento de las capacidades privadas para identificar, diseñar e implementar proyectos de investigación. Los mecanismos competitivos de selección de proyectos cumplirán sus objetivos en la medida en que existan actores privados que estén en condiciones de identificar y/o formular propuestas de la calidad requerida. El desarrollo de acciones con este fin sería una condición para que el mecanismo cumpliera sus objetivos.

Inclusión de los fondos competitivos como parte de la estrategia en el área de extensión. El Gobierno debería precisar el papel que le corresponde a los fondos competitivos en el apoyo a actividades de validación, difusión y capacitación tecnológica en el marco de su estrategia global en esa área. De hecho estos mecanismos están siendo aplicados por: el Programa Ganadero (BID), el Programa de Producción Responsable (BM), el Programa Uruguay Rural (FIDA) y el Fondo de Reconversión de la Granja (fondos presupuestales).

a.2 Factores críticos en el Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos

Transformación institucional de los servicios de salud animal y renovación de cuadros técnicos. Durante los últimos años no ha existido incorporación de nuevo personal técnico que pueda asumir las funciones que van dejando los profesionales que se retiran de la DGSG. En consecuencia se corre el riesgo de que se genere un vacío en este aspecto. La incorporación de nuevos profesionales es una condición necesaria para el mantenimiento del estatus sanitario y la sostenibilidad de los resultados obtenidos con el Programa. Pero también es necesario avanzar en la transformación institucional de los servicios de forma de generar una mayor integración con el sector privado, de utilizar más las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y de generar sistemas de trabajo que premien el buen desempeño y el logro de objetivos medibles.

Actualización tecnológica permanente. Los análisis de laboratorio para la identificación de enfermedades son crecientemente complejos y sofisticados. Para realizarlos según los procedimientos aceptados internacionalmente se requiere una actualización permanente del equipamiento y las técnicas aplicadas. De allí la importancia de invertir racional pero continuamente en equipos y capacitación del personal como condición para preservar y mejorar los logros obtenidos.

Consolidación de programas regionales de vigilancia epidemiológica. Como ya fue expresado, y como lo demostró la experiencia vivida, el control de las enfermedades debe realizarse con una escala regional. La consolidación del Comité Veterinario Permanente como ámbito de referencia en esa área y la implementación de programas regionales de vigilancia epidemiológica son la condición para cumplir dicho objetivo. Para ello es necesario no solamente la buena articulación entre los responsables técnicos sino también el respaldo de las instancias políticas correspondientes, de forma de garantizar la implementación de las medidas que se acuerden.

b. Riesgos Potenciales

Cada uno de los factores críticos mencionados en el punto anterior, en la medida en que opere de manera desfavorable, es fuente de un riesgo potencial para la sostenibilidad de los productos y efectos obtenidos. Adicionalmente se destacan los siguientes factores de riesgo potencial:



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCO

Reducción drástica en el precio y la demanda de productos agropecuarios. Se trata de un riesgo no controlable, pero de baja probabilidad de ocurrencia estimada. Los estudios disponibles indican que el actual auge de las commodities está determinado por factores de efectos relativamente perdurables como el crecimiento de China e India y el desarrollo de los biocombustibles.

Impacto ambiental de los nuevos sistemas productivos. Los paquetes tecnológicos en expansión tanto en agricultura como en ganadería se caracterizan por hacer un uso más exigente de los recursos naturales. Ello requiere la utilización de las medidas de monitoreo y mitigación correspondientes. Si estas medidas no se aplicaran, se estaría poniendo en riesgo la adecuada conservación de los recursos naturales involucrados.

Brote epidémico en un país de la región. Se trata de un factor difícilmente controlable a nivel nacional. La estrategia de mitigación a aplicar es fortalecer los ámbitos regionales.

Clima de negocios favorable a las inversiones y la innovación. De no existir un apoyo explícito orientado a facilitar las inversiones productivas, la inversión pública y privada en innovación tecnológica y adecuados servicios a la producción, como promotores del desarrollo sectorial, en un marco legal adecuado y favorable para que se materialicen, seguramente se pondría en riesgo el mantenimiento de las tasas de crecimiento agropecuario.

c. Capacidad Institucional

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>La capacidad para sostener los resultados obtenidos se considera satisfactoria, aunque con algunas restricciones. Si bien como consecuencia del Programa se fortaleció desde el punto de vista institucional a las dos Unidades Ejecutoras externas a la Unidad Coordinadora Central: INIA y DGSG (con las limitaciones ya señaladas en el caso de esta última), en el caso del área de Generación y Transferencia de Tecnología, se señala como aspecto desfavorable a la sostenibilidad, la disolución de la Unidad encargada de los proyectos de transferencia tecnológica y el hecho de que no quedara ninguna dependencia formalmente encargada de continuar con esa línea de trabajo.</p> <p>En el caso del área de Sanidad Animal y Protección de Alimentos, debe señalarse su carácter estratégico por la importancia que la misma tiene para asegurar la continuidad de las principales exportaciones del país. Para que se puedan seguir cumpliendo adecuadamente todas las tareas en esta área, será indispensable continuar realizando la actualización permanente de los recursos humanos, los equipos y los procedimientos de acuerdo a las exigencias crecientes de los países compradores.</p>			

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Con respecto a los resultados globales (efectos) del Programa, la información fue tomada de las fuentes estadísticas oficiales disponibles, nacionales y sectoriales (BCU, INE, DIEA, OPYPA). El Programa no estableció una proyección de la evolución esperada de los indicadores para la situación "sin programa" y por lo tanto tampoco implementó un sistema que permitiera identificar los efectos incrementales con respecto a esa situación que el propio Programa pudiera generar. Como consecuencia, si bien al finalizar la ejecución se comprueba que la mayoría de los efectos previstos se cumplió, resulta difícil identificar la proporción de ese cumplimiento que puede ser atribuida al PSA.

Con respecto al Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología, la información disponible sobre resultados del Programa se generó a partir de los sistemas regulares de INIA y a través de Consultorías ad-hoc.

En relación al Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos, la información sobre actividades y productos del programa se encuentra dispersa entre las diferentes unidades de la DGSG. Una parte importante de la información sanitaria y epidemiológica generada por los Servicios Ganaderos se encuentra ordenada en el SISA. Sin embargo, y si bien la principal información está disponible para los funcionarios de la DGSG, esta Dirección todavía no cuenta con un sistema centralizado de información que permita el fácil acceso a la misma y le otorgue transparencia al conjunto.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No está previsto que se implemente un sistema específico para el monitoreo de los futuros efectos e impactos del PSA. Tampoco está previsto realizar una evaluación Ex - Post. De todas maneras el sistema estadístico oficial (BCU, INE, DIEA, OPYPA, SUL básicamente) genera información que permite al MGAP hacer un seguimiento global del comportamiento de las diferentes áreas en las que actuó el PSA, pero sin posibilidades de desagregar la influencia del mismo.

Hacia el final del periodo de ejecución, el INIA instaló un Sistema de Información para la Gestión, que podría llegar a proveer información relevante sobre el desempeño de la investigación en el futuro.

Por su parte el SISA y el SNIG continuarán ampliando su alcance y podrán constituir un medio adecuado para generar información para el seguimiento futuro de algunos de los indicadores en el área de Sanidad Animal. Por otro lado hay que destacar que las continuas auditorías e inspecciones a que se ve sometida la DGSG por parte de los países compradores constituye otra fuente de información valiosa y confiable sobre el desempeño sanitario sectorial.



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

POB



VII. Lecciones Aprendidas

En relación al Diseño

1. Capacidad del sector privado para identificar y ejecutar programas de investigación aplicada. La implementación del PSA indica que el número de empresas agropecuarias y agroindustriales con la capacidad para identificar y ejecutar programas de investigación aplicada es reducido. La Lección Aprendida es que en el diseño de nuevos programas destinados a promover este tipo de investigación sería necesario incluir iniciativas para fortalecer dicha capacidad. Asimismo, se deben generar mecanismos específicos para asegurar que las acciones que se apoyan responden realmente a necesidades de los actores privados y no a intereses puramente académicos, los que difícilmente generan productos tecnológicos concretos en el corto plazo.

2. Necesidad de articulación entre las iniciativas de investigación y la transferencia de tecnología. Las responsabilidades de la ejecución de las actividades de transferencia y de generación de tecnología correspondieron a distintas unidades del MGAP: la transferencia se dirigió desde el MGAP y la generación desde el INIA. El diseño del Subprograma Generación y Transferencia de Tecnología careció de mecanismos que sistemáticamente buscaran vincular la definición de las líneas de investigación con la demanda de tecnologías que atienden a las necesidades prioritarias de los productores, reduciendo las ventajas del intercambio de información y conocimientos que hubiera contribuido a una retroalimentación de ambas actividades, y dejó esta coordinación bajo la responsabilidad de la Unidad Coordinadora Central cuyo alcance era más global. La Lección Aprendida es que esta distribución de funciones puede funcionar adecuadamente en la medida en que exista una coordinación fluida entre ambas instancias, por lo tanto el diseño de operaciones en este sector debe incorporar mecanismos específicos a tal efecto vinculados con la gestión técnica y orientados a generar actividades de coordinación sustentables luego de concluido el Programa.

3. Colaboración entre los sectores público y privado para el control de las enfermedades animales. La crisis de la aftosa demostró que la tarea de prevenir, controlar y erradicar las enfermedades de los animales es una responsabilidad compartida entre el sector público y el sector privado, trabajando en estrecha colaboración. Las organizaciones del sector privado, particularmente de productores, normalmente carecen de los recursos y las capacidades necesarias para optimizar su contribución al sistema de salud animal. La Lección Aprendida es que un nuevo Programa debería prever acciones específicas para apoyar los mecanismos de coordinación entre el sector público y privado y para el fortalecimiento de los actores privados en esta área.

4. Continuidad del Programa a través de sucesivas administraciones de diferente signo político. La ejecución del Programa abarcó tres gobiernos consecutivos de distintos sectores políticos y sin embargo sus orientaciones básicas se mantuvieron sin modificaciones sustanciales. La Lección Aprendida es que cuando un programa genera Bienes Públicos cuya necesidad es compartida por los diferentes sectores político-partidarios y por el sector privado involucrado, los cambios de gobierno no generan cambios relevantes en la implementación de los proyectos.

En relación a la Ejecución

5. Importancia de la inserción institucional de la Unidad Coordinadora. Desde su inicio, el programa funcionó con una estructura de coordinación que en la práctica representó dos sub - proyectos: el de Generación de Tecnología ejecutado por el INIA y el de Sanidad Animal ejecutado por la DGSG. En ambos casos existieron dificultades para articular objetivos y líneas de acción con la Unidad Coordinadora Central (UCC). La UCC en teoría ejercía la Coordinación General, pero dada la fortaleza técnico - institucional de las dos entidades involucradas, el ejercicio de esa potestad se enfrentó a dificultades prácticas. La lección aprendida es que se deben establecer estructuras de ejecución que por su naturaleza institucional contribuyan a apoyar los mecanismos existentes o en caso de no ser posible esto, optar por proyectos independientes.

6. Impacto de la focalización de los recursos invertidos en investigación y transferencia tecnológicas. Los mayores impactos del Subprograma de Generación y Transferencia se verificaron en los componentes donde se implementó una mayor focalización en el uso de los recursos disponibles. La Lección Aprendida es que la focalización contribuye a reducir los costos de transacción originados en la gestión de los apoyos y permite desarrollar proyectos con la escala potencialmente suficiente para generar conocimiento aplicable de significación. Este enfoque no es excluyente, sino complementario con el apoyo a actividades en esas áreas cuyo diseño e implementación sea "conducido" efectivamente por la demanda.

7. Transferencia tecnológica en base a proyectos evaluables. El programa desarrolló su apoyo a la transferencia tecnológica a través de proyectos con objetivos definidos y seleccionados a través de procesos competitivos, pero la calidad de los proyectos presentados fue variada. La Lección Aprendida es que para que este mecanismo exprese su máximo potencial es necesario apoyar la formulación adecuada de los proyectos y aplicarles sistemas de evaluación de impacto socioeconómico que incorporen información de mercado.



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

POR

8. Funcionamiento de un sistema de evaluación de impacto de la investigación. El INIA comenzó a implementar un sistema de evaluación de la investigación hacia el final de la ejecución del programa, lo que permitió un análisis ex - post de la investigación desarrollada. La Lección Aprendida es que es necesario tratar de que los recursos aplicados a la investigación se inviertan en aquellas áreas donde el beneficio social que generan es mayor. Para ello es importante la evaluación ex - post, pero sobretodo es útil contar con información ex - ante sobre el posible impacto de cada una de las líneas de investigación que se implementen. Esto permite que dicha información pueda ser utilizada en la gestión de las instituciones y particularmente en la definición de prioridades de investigación. La implementación de un sistema en este sentido contribuye a incrementar el rendimiento de los recursos invertidos y mejora la "rendición de cuentas " de las instituciones con respecto a los recursos que utilizan. Este mismo enfoque podría aplicarse también a otros servicios tales como la sanidad agropecuaria.

9. Complejidad política de la transformación institucional. El Programa no logró avances sustantivos en la transformación institucional de los servicios de sanidad animal, debido entre otras cosas a que la misma no era un tema exclusivamente técnico sino que tenía implicancias y connotaciones políticas de magnitud. La Lección Aprendida es que la transformación institucional de un servicio exige el profundo compromiso e involucramiento de las autoridades correspondientes que deben estar absolutamente convencidas de la oportunidad y conveniencia de la transformación para que esta sea viable.

10. Transparencia y sistemas de información. El Programa logró avances en la implementación de un sistema integrado de información de sanidad animal que a partir de su puesta en práctica genera nuevas oportunidades. La Lección Aprendida es que la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a la generación, análisis y difusión de información sanitaria ofrece posibilidades que pueden incrementar la eficacia y la transparencia del sistema de información, contribuyendo a continuar mejorando su credibilidad y legitimidad tanto a nivel interno como internacional.

11. Necesidad de un abordaje regional de los temas de sanidad animal. En la reformulación del Programa que se realizó en 2003, se incluyó el apoyo a la participación de Uruguay en las instancias regionales de coordinación en el área de sanidad animal. La Lección Aprendida es que la concertación a nivel regional contribuye decisivamente a la realización de un control efectivo de las enfermedades animales en cada país.



Anexos:

1. Acta del Taller de Cierre[PMP26].
2. Evaluación del Prestatario
3. Información adicional: Gráficos de Ejecución Financiera por Subprograma y Componente





ANEXO 1

Préstamo 1131/OC-UR Programa de Servicios Agropecuarios (PSA) TALLER DE CIERRE

AYUDA MEMORIA

1. ANTECEDENTES

El PSA se ejecutó a través de dos Subprogramas: Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología (SGTT) y Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos (SSAPA). Los componentes de Generación de Tecnología del SGTT fueron ejecutados por el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA), mientras que el componente de Transferencia fue ejecutado por una unidad ad-hoc del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Por su parte, el SSAPA fue ejecutado por la Dirección General de Servicios Ganaderos. En función de esa realidad institucional y de la diversidad temática involucrada, se acordó con el Director del PSA hacer Talleres de cierre por separado, lo que tuvieron lugar de acuerdo al siguiente detalle:

Taller de Cierre sobre Transferencia de Tecnología: 29 de noviembre de 2006

Taller de Cierre sobre Generación de Tecnología: 7 de setiembre de 2007

Taller de Cierre sobre Sanidad Animal y Protección de Alimentos: 12 de setiembre de 2007

En los Talleres participaron representantes del sector privado y de otras organizaciones vinculadas a la ejecución de los diferentes componentes del Programa, así como los integrantes de la Unidad Coordinadora Central, de cada una de las Unidades Ejecutoras y del Banco. Se adjuntan la Lista de participantes de los talleres.

En cada Taller se presentó un análisis del desempeño del Programa en el área correspondiente y seguidamente se generó un intercambio de ideas entre los asistentes. A continuación se presentan los acuerdos a los que se llegó como resultado de los tres talleres.

2. IDENTIFICACIÓN DE PRINCIPALES PRODUCTOS Y EFECTOS OBTENIDOS

Existió consenso en cuanto a que los principales productos y efectos obtenidos por cada uno de los Subprogramas fueron los que se explican seguidamente.

2.1 A nivel del Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología

Procedimiento consolidado de llamados concursables para proyectos de transferencia tecnológica. Se estableció una normativa específica, de carácter transparente, con métodos y procedimientos definidos para la selección de propuestas que demostró ser eficaz y eficiente.


Alta "rentabilidad económica" de la inversión en investigación agropecuaria. Se demostró que la inversión realizada en el marco del PSA tanto en los proyectos de investigación estratégica (LIE) como en los de investigación aplicada (LIA) resultó altamente rentable desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. La Tasa Interna de Retorno Económico (TIRE) para esos proyectos se ubicó en el entorno del 50%.

Fortalecimiento del INIA en su capacidad de investigación estratégica. El programa posibilitó la formación a nivel de postgrado de un número importante de técnicos, viabilizó la concreción de alianzas con una serie de instituciones y universidades de referencia a nivel internacional y permitió la incorporación al INIA de equipamiento de última generación para la investigación.

2.2 A nivel del Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos

El PSA fue un sostén importante para el funcionamiento del sistema nacional de salud animal, en un período crítico para el sector agropecuario, tanto desde el punto de vista sanitario como económico. Sin la participación del PSA, el sistema de salud animal podría haber colapsado. El PSA aportó los recursos técnicos y financieros necesarios para hacer funcionar el sistema en una etapa en que el Estado, por la propia crisis, tenía enormes limitaciones para hacerlo.



 En ese marco, el apoyo del PSA a la DGSG fue fundamental para que estuviera en condiciones de llevar adelante eficazmente el combate a la epidemia de fiebre aftosa que se verificó en el 2001 y para que pudiera liderar el proceso de rápida recuperación de los mercados que se logró con posterioridad a la crisis. Se entiende que la aparición de la aftosa en Uruguay fue inevitable y que hubiera sucedido en cualquier escenario de funcionamiento del sistema, dada la facilidad que tiene el virus para difundirse.

Equipamiento y funcionamiento de las diferentes dependencias de la DGSG. El PSA permitió la adquisición de equipos y reactivos que incrementaron significativamente la capacidad de la DILAVE para realizar análisis fundamentales en un período en que la demanda de este servicio aumentó muy significativamente por la aparición de los focos de aftosa.

Diseño y la puesta en marcha de un Sistema de Información de Sanidad Animal (SISA), que si bien tiene aspectos a mejorar, ya integra la información generada por los distintos servicios y constituye una base confiable para la toma de decisiones sanitarias en tiempo real.

Capacitación de los técnicos de la DGSG en nuevas temáticas que surgieron por la necesidad de cumplir con las crecientes exigencias de los principales países importadores de productos de origen animal.

Apoyo a la incorporación de jóvenes profesionales a la DGSG, como aporte a la renovación generacional del Servicio y por lo tanto a su sostenibilidad técnico – institucional.

Apoyo a la participación de la DGSG como actor protagonista en la creación y el funcionamiento del Comité Veterinario Permanente en su carácter de órgano regional responsable de llevar adelante la coordinación de las políticas de salud animal entre los países de la región.

3. ANÁLISIS DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

Los principales puntos de acuerdo a este respecto fueron los siguientes:

Los supuestos relacionados con el entorno macroeconómico y la disponibilidad presupuestal no se cumplieron. Como resultado de la crisis de 2001 – 2002 no se cumplieron los supuestos previstos en lo referido al mantenimiento de las condiciones macroeconómicas, la asignación de los créditos presupuestales y la disponibilidad oportuna de los recursos de contrapartida a ser aportados por el Estado para la ejecución del Programa. Esto provocó un enlentecimiento de la implementación del Programa y originó la necesidad de una prórroga total del plazo de ejecución de 44 meses y una cancelación que ascendió a más del 50% de los recursos presupuestados originalmente.

Coordinación entre acciones de apoyo a la generación y la transferencia. El diseño institucional del proyecto determinó que las responsabilidades de la ejecución de las actividades de transferencia y de generación de tecnología correspondieran a distintas unidades. Esta distribución de funciones no fue una limitante para el logro de los productos, pero para funcionar de manera óptima se requeriría una mayor coordinación entre ambas instancias.

Transparencia y sistemas de información. Si bien hubo avances importantes, también existen oportunidades claras para mejorar el desempeño de los Servicios Ganaderos en el manejo de la información sanitaria. La aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) al relevamiento, el procesamiento y la difusión de la información sanitaria ofrece posibilidades no explotadas y que contribuirían a profundizar aun más la transparencia y la confiabilidad del sistema sanitario nacional.

Proyectos de investigación aplicada (LIA). Los LIA cumplieron sus objetivos pero en parte generaron resultados que no tienen aplicación inmediata. Esto determina la necesidad de pensar mecanismos que contribuyan a aumentar la aplicabilidad de los conocimientos que se produzcan como consecuencia de este tipo de proyectos.

Flexibilidad y buena articulación entre la Unidad Coordinadora y el Banco. A pesar de las dificultades reseñadas, la Unidad Ejecutora y el Banco, actuando coordinadamente, tuvieron la flexibilidad para reformular las acciones previstas y adaptarlas a las nuevas condiciones del entorno.



4. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

Con respecto a la sostenibilidad de los efectos obtenidos por el PSA se llegó a los acuerdos siguientes:

Se consolidaron capacidades estratégicas para la investigación agropecuaria. El sistema de generación de tecnología desarrolló capacidades institucionales que lo fortalecen de manera sustentable, particularmente en el área de investigación estratégica.

Condición sanitaria consolidada y reconocida internacionalmente. El país ha logrado una condición sanitaria positiva que es reconocida internacionalmente por los principales países importadores y los organismos especializados en el tema. El reconocimiento en estas instancias es una demostración de la fortaleza de la situación sanitaria del país. El mantenimiento de la situación sanitaria nacional es altamente dependiente de lo que suceda en la región y por lo tanto su sostenibilidad está fuertemente condicionada por la actitud de los países vecinos en ese tema. También la renovación generacional y la transformación institucional de la DGSG son necesarios para asegurar la sostenibilidad de los avances logrados.

La profundización de la "conciencia sanitaria nacional" a nivel de productores, técnicos, trabajadores, población rural y población en general es una condición esencial para mantener el control de las enfermedades del ganado. Se ha avanzado mucho en este aspecto, pero es necesario continuar la tarea iniciada para que esa conciencia se profundice y refuerce la sostenibilidad del sistema.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Necesidad de focalizar los recursos invertidos en investigación y transferencia. La focalización en áreas estratégicas es necesaria para lograr resultados de impacto en la investigación y la transferencia tecnológicas. De esa forma se pueden desarrollar proyectos con la escala suficiente para aspirar a generar conocimiento aplicable de significación. Este enfoque no es excluyente, sino que debe complementarse con el apoyo a actividades en esas áreas cuyo diseño e implementación sea conducido efectivamente por la demanda.

Sistema de evaluación de impacto de la investigación. Es necesario tratar de que los recursos aplicados a la investigación se inviertan en aquellas áreas donde el beneficio social que generan es mayor. Para ello es importante la evaluación ex - post, y sobretodo es útil contar con información ex - ante sobre el posible impacto de cada una de las líneas de investigación que se implementen.

Debilidad del sector privado para identificar y ejecutar programas de investigación aplicada. Para que la estrategia de asignación de recursos a la investigación aplicada mediante fondos competitivos cumpla sus objetivos, es necesario que exista un sector privado con experiencia y predisposición a invertir en esa área. La implementación del PSA indicaría que el número de empresas agropecuarias y agroindustriales con esa capacidad es muy reducido. En el diseño de nuevos programas destinados a promover este tipo de investigación sería necesario incluir mecanismos para fortalecer dicha capacidad.

Necesidad de articulación entre los apoyos a la generación y a la transferencia de tecnología. Para asegurar esta articulación deberían preverse mecanismos específicos a tal efecto, más allá de la existencia de una Unidad Coordinadora Central cuyo alcance es más global.

Uso de los recursos de préstamo para financiar costos de funcionamiento. La ocurrencia de una situación de emergencia sanitaria en el marco de una realidad de restricción presupuestal generó una tendencia a usar los recursos de préstamo para financiar los costos regulares de funcionamiento de los servicios ganaderos. En ese marco, las acciones realizadas se focalizaron en la atención de los temas más urgentes y como consecuencia la transformación institucional de dichos servicios se vio postergada.

La complejidad política de la transformación institucional. La transformación institucional de un servicio ministerial no es un tema exclusivamente técnico sino que tiene implicancias y connotaciones políticas de magnitud. Por lo tanto exige el compromiso y el involucramiento de las autoridades ministeriales que deben estar convencidas de la oportunidad y conveniencia de la transformación para que esta sea viable.

La importancia de la dimensión regional. Es imposible combatir eficazmente las enfermedades pensando exclusivamente a escala de un país individual. La concertación a nivel regional es una condición indispensable para alcanzar un control efectivo de las enfermedades animales en cada país.



6. CONCLUSIONES

El Programa logró un cumplimiento general de sus objetivos, desempeñando un rol fundamental en un período crítico para el país y para el sector.

Hacia el futuro quedan planteados básicamente los desafíos siguientes:

Transformación institucional de los Servicios Ganaderos. Esta transformación, implicaría entre otras acciones, las siguientes: i) mayor interacción entre el sector público y privado, en el marco del sistema nacional de salud animal; ii) renovación de los cuadros técnicos y profesionales de los servicios; iii) capacitación de los técnicos a incorporar; iv) implantación y certificación de sistemas de gestión v) revisión de la normativa que regula el funcionamiento de los servicios y evaluación de la factibilidad de aplicación de sistemas operativos dotados de mayor autonomía técnica.

Ampliación del sistema de relevamiento, procesamiento y difusión de información sanitaria. Esta ampliación podría incluir lo siguiente: i) Incremento del número de enfermedades contempladas en el sistema; ii) Incorporación de nuevas unidades de la DGSG para que aporten la información de que disponen al sistema; iii) Generación de nuevos mecanismos que faciliten el acceso y favorezcan la difusión de la información disponible; iv) Integración más estrecha del SISA con el SNIG.

Fortalecimiento de los ámbitos regionales de acción en el área de de salud animal. El fortalecimiento a nivel regional podría incluir lo siguiente: i) Incremento del número de programas regionales para vigilancia y combate a las enfermedades animales; ii) Ampliación de los mecanismos sistemáticos de monitoreo e intercambio de información sanitaria entre los países de la región; iii) Incorporación de mecanismos basados en TICs para la coordinación entre los servicios nacionales y la difusión de la información de cada país sobre el tema

Necesidad de mantener actualizado el equipamiento y de continuar fortaleciendo la capacidad operativa de los Servicios Ganaderos. Ello incluye entre otros, los siguientes aspectos: i) equipos, reactivos y técnicas de análisis aplicadas en DILAVE; ii) movilidad y comunicaciones de los Servicios, en particular de aquellos afectados al control y la vigilancia epidemiológica; iii) hardware y software para los sistemas de información

Comunicación y sensibilización de la población en general sobre su responsabilidad en el combate a las enfermedades animales. No solo productores y técnicos, sino también la población en general tiene un rol decisivo en esta área y es importante desarrollar actividades para incrementar la conciencia en ese sentido, enfatizando el enorme perjuicio que puede generar al conjunto de la sociedad la aparición de enfermedades animales.

Importancia de implementar un sistema permanente de monitoreo y evaluación de los impactos de la investigación. Esto permite que dicha información pueda ser utilizada en la gestión institucional y particularmente en la definición de prioridades de investigación. La implementación de un sistema en este sentido contribuiría a incrementar el rendimiento de los recursos invertidos y mejoraría la "rendición de cuentas" de las instituciones con respecto a los recursos que utilizan

Luis Macagno
BID
Especialista Sectorial


Daniel Garín
PSA
Coordinador



Talleres de Cierre
Lista de participantes

Nombre	Institución
Agazzi, Ernesto	MGAP Subsecretario
Aguirre, Omar	DSA
Agustín Giménez	INIA
Aicardi, José	PSA Consultor
Albín, Alfredo	INIA
Allegri, Mario	INIA
Antonaz, Renata	DILAVE
Arroyo, Gonzalo	Asociación Rural del Uruguay
Batello, Carlos	Asociación Cultivadores de Arroz
Blanco, Gustavo	INIA
Bruni, Ma de los Angeles	Facultad de Agronomía
Cayota, Santiago	BID Consultor
Chalkling, Donald	Sociedad Rural de Río negro
Chiappe, Martha	Facultad de Agronomía
Chilibroste, Pablo	INIA
Dias Avila, Flavio	Consultor INIA
Díaz, Luis	DGSG
Durán, Henry	INIA
Espanhol, Leonardo	INIA
Fernández, Enrique	INIA
Fernández, Federico	DSA
Gallero, José	DGSG
García Pintos, Gerardo	SUL
García Préchac, Fernando	Facultad de Agronomía
Garín, Daniel	PSA
Gil, Fernando	INAC
Giraldez, Andrea	MGAP - Programa Ganadero
Gómez, Raúl	INIA
González, Marianela	PSA
Grierson, John	INIA
Hareau, Guy	INIA
Herrero, Rodrigo	Federación Rural
Hirschy, Aparicio	INIA
Lamanna, Alejandro	INIA
López, Fernando	Comisión Nacional de Fomento Rural
Macagno, Luis	BID
Malcuori, Carlos	CONAPROLE
Negro, Carlos	INIA
Núñez, Alvaro	DILAVE
Oficialdegui, Raúl	SUL
Orcasberro, Ruy	PSA Consultor
Otero, Manuel	IICA
Paolino, Carlos	Gabinete Ministerial de la Innovación
Pereira, Gonzalo	MGAP-UPCT
Pérez Rama, Ricardo	DSA
Picerno, Alfredo	INIA
Plata, Vicente	MGAP - UPCT
Recalde, Edgardo	MGAP - UPCT
Rodríguez, Marcelo	PSA





Rubianes, Edgardo	PSA Consultor
Saavedra, Diego	Central Lanera Uruguay
Sarno, Rafael	PSA Consultor
Taccone, Juan José	BID
Tomasino, Humberto	UDELAR
Ugarte, Recaredo	Ex Director DGSG
Vazquez, José Luis	BID
Vitale, Edgardo	DGSG



ANEXO 2: Evaluación del Prestatario



Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: **Programa de Servicios Agropecuarios**

Agencia(s) Ejecutora(s): **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca**

Prestatario: **República Oriental del Uruguay**

Fecha de Aprobación del Proyecto: **14 de octubre de 1998**

Fecha Efectividad Contrato: **21 de diciembre de 1998**

Fecha Evaluación Prestatario: **19 de Octubre 2007**

Fecha Taller de Cierre: **12 de setiembre de 2007**

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de lograr los Objetivos de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo, el proyecto logró la mayoría de los efectos planeados, especialmente los específicos referidos a los Subprogramas de Generación de Tecnología y el de Sanidad Animal y Protección de Alimentos. En este desempeño merece indicar que las favorables condiciones de los mercados fueron decisivas para que se produjera una mejora en el desempeño sectorial a partir de 2002 y que se constituyeron en condiciones propicias para alcanzar las metas del proyecto. Aún así, se entiende que el Programa realizó un aporte relevante en la recuperación, mejora y mantenimiento de los mercados para la carne bovina que se perdieron como consecuencia de la aparición de la aftosa en el año 2001.

En tanto el Subproyecto de Transferencia de Tecnología tuvo un desempeño discreto que puede ser la resultante de una combinación de falta de lineamientos más acotados y de una presencia de proyectos de reducida calidad; resultando finalmente en una reducida capacidad en la generación de conocimiento útil para la validación y/o difusión.

Con respecto a la implementación, la crisis económica-financiera que vivió el país fue determinante de severas limitaciones en la disponibilidad de recursos presupuestales. Lo que ralentizó la ejecución del Programa y obligó a solicitar sucesivas prórrogas del plazo de finalización. Simultáneamente llevó a cancelar una parte importante del préstamo original. Sin embargo, esto no impidió que se obtuviera la mayor parte de los productos previstos en el marco lógico. En un contexto de resultados positivos es necesario indicar el escaso avance logrado en lo referido a la Transformación Institucional de la Dirección General de los Servicios Ganaderos (DGSG); y en la obtención de un diseño institucional más racional y eficaz para la implementación de los fondos destinados a generación y transferencia de tecnología. Como consecuencia se observó un escaso avance de la modernización de la gestión de la salud animal; aun cuando se logró superar la crisis sanitaria de la aparición de la epidemia de fiebre aftosa en el año 2002. A pesar de este importante logro, subsiste la necesidad de implementar cambios estructurales para un funcionamiento más ágil y económico de la salud animal en el futuro próximo. Respecto a la Transferencia de Tecnología el diseño implementado no se apreció eficaz: Lo que determinó que el mismo se haya discontinuado desde fines del año 2005 y hasta el presente.

Con respecto a la sostenibilidad, la actual administración ha tomado las medidas para asegurar la sostenibilidad de los avances logrados por el Programa en las acciones y soluciones valoradas como positivas y útiles. Entre ellos se destacan los siguientes: i) en **Generación de Tecnología**, el INIA ha continuado aplicando una metodología de planificación estratégica de la investigación en base a las capacidades que el Programa contribuyó a desarrollar y ha lanzado nuevos llamados competitivos para proyectos de investigación aplicada en base a fondos propios, y ii) en **Sanidad Animal y Protección de Alimentos** se ha mejorado la capacidad de análisis y gestión de los laboratorios de control de residuos y enfermedades de la producción; logrando cumplir con los requisitos



establecidos por las auditorías más exigentes de los países compradores. Los factores de riesgo para la sostenibilidad de los logros en salud animal y protección de alimentos son los siguientes: i) avanzada edad de las plantilla de funcionarios, lo que puede crear un vacío generacional; ii) la reorganización institucional de la Dirección General de los Servicios Ganaderos para lograr una gestión de mayor calidad; iii) la necesidad de renovar y actualizar permanentemente el equipamiento, técnicas de análisis y conocimientos para responder en tiempo y forma a las crecientes exigencias en el área de salud animal e inocuidad de los alimentos; y iv) la carencia de un sistema de información para respaldar la seguridad alimentaria. La apuesta al ingreso de jóvenes profesionales con metodología de trabajo -basada en la planificación, establecimiento de metas y metodologías rigurosas para evaluación- para reforzar las acciones de vigilancia sanitaria y fortalecimiento de la seguridad alimentaria, junto a una propuesta de reorganización del funcionamiento de la DGSG, son iniciativa desarrolladas en la última fase del Programa. Las mismas pretendieron desarrollar capacidades y proponer un diseño institucional moderno a los efectos de disponer de medios para comenzar a mitigar estos factores de riesgo. Dado el impostergable cierre del Programa, estas acciones han quedado establecidas y sin capacidad e implementación permanente.

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

La restricción de recursos presupuestales afectó desfavorablemente la implementación del Programa hacia la mitad del periodo de ejecución. Que consagró un retraso de ejecución previo inducido por la exigencia contractual del préstamo que estableció un trabajo de diagnóstico como condición previa al inicio de la ejecución del Programa. La segunda mitad del periodo de ejecución estuvo pautado por una reformulación que incorporó cambios en las condiciones para la gestión del Programa, habilitando al prestatario en poder ejercer una dinámica adecuada al conjunto del proyecto. La aplicación de esta pauta de funcionamiento, a partir del 2003, permitió recalificar la ejecución indicada por el Banco y que restableció con calificación de **Satisfactorio** en el 2005.

Una de las debilidades del prestatario tuvo que ver con: i) la falta de canales eficaces de articulación entre el INIA en su carácter de unidad responsable del componente de Generación de Tecnología y la unidad del Programa responsable de la Transferencia de Tecnología, y ii) la insuficiente definición conceptual de las funciones de transferencia de tecnología. Subsanan estos aspectos con evaluaciones prematuras podría haber maximizado algunos de los impactos del Programa en este campo de acción.

En una visión más global es necesario destacar que, a pesar que el Programa atravesó tres Administraciones diferentes, no se afectó la continuidad de las líneas básicas del Programa; más allá que la última administración respeto los acuerdos establecidos oportunamente sin perjuicio de énfasis y/o matices propios que le impuso a la gestión.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Se considera que el trabajo conjunto del Banco y del Gobierno, en la formulación del proyecto, logró una significativa eficacia en identificar problemas y objetivos que respondían a prioridades nacionales en el área de generación de tecnología, sanidad animal e inocuidad de alimentos. Lo que aseguró la continuidad del trabajo más allá de los sucesivos gobiernos.

En lo referido estrictamente a la gestión, en la primera etapa de implementación, el Banco fue sumamente rígido en el planteo de algunas exigencias formales que aparentemente no fueron suficientemente valoradas por el prestatario en su momento. Estas exigencias, ante el advenimiento de un marco de crisis que ya se insinuaba al momento de la negociación del préstamo, generaron algunas dificultades para avanzar más rápidamente en los temas sustantivos. Sin embargo, es necesario destacar la flexibilidad y la comprensión del Banco para atender la situación de emergencia que se produjo a partir de la aparición de los brotes de aftosa. Esa flexibilidad resultó decisiva al momento de definir e implementar acciones del MGAP que, con el apoyo del Programa, fueron esenciales para lograr un combate eficaz a la epidemia. En el mismo sentido se aprecian los oportunos aportes de focalización de las acciones que se han ido incorporando como criterio general en forma creciente.



Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco:

Heterogeneidad técnica e institucional. El proyecto abarcó tres áreas de trabajo técnicamente muy diferentes al que se agregó un diseño de ejecución heterogéneo y con diferentes soluciones organizativas (Generación de Tecnología en INIA, Transferencia de Tecnología en unidad ad-hoc en el Programa y el conjunto Sanidad Animal y Protección de Alimento en la DGSG). Tanto el INIA como la DGSG tenían experiencia anterior de haber ejecutado directamente préstamos del BID en tanto la unidad ad-hoc inicio su experiencia con este Programa. Esta heterogeneidad técnica e institucional dificultó el liderazgo de la Unidad Coordinadora del Programa y limitó su capacidad para promover transformaciones institucionales en la institucionalidad y el área de los servicios agropecuarios. En futuros proyectos destinados al desarrollo agropecuario se aprecia como necesario mejorar el análisis de riesgo de las restricciones a los efectos de establecer objetivos generales con mayor grado de precisión y establecer un diseño institucional acorde a los objetivos establecidos.

Importancia de la flexibilidad del Banco. Como ya fue expresado, la flexibilidad del Banco para redefinir actividades e indicadores en función de un cambio muy importante en el contexto sectorial y macroeconómico, fue fundamental para posibilitar un buen desempeño del Programa. Se entiende que es una línea a consolidar y profundizar en el diseño y la gestión de proyectos a efectos de facilitar la coordinación entre los prestatarios y el Banco, incrementando la capacidad de los préstamos para adaptarse a las circunstancias cambiantes que implica una ejecución para un período extenso.

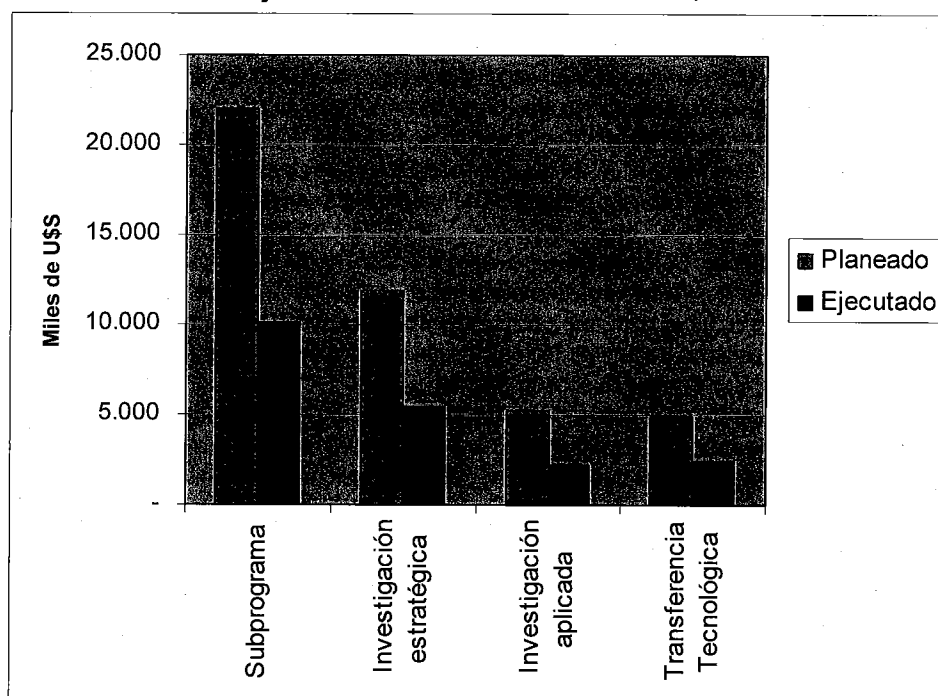
Direccionamiento en fondos competitivos de generación y transferencia. La necesidad de maximizar la eficiencia en el uso de recursos siempre limitados, genera la necesidad de priorizar las áreas en que los mismos van a ser invertidos. Los fondos competitivos abiertos, sin una definición de áreas prioritarias a apoyar, generan una gran atomización e inconducente utilización de los recursos disponibles en los programas así como predisponen a reducir la probabilidad de obtener impactos significativos en las áreas intervenidas. Así queda establecida la necesidad que al menos una parte de los fondos deben ser pautados para acciones proactivas que establece como prioritarias el prestatario; sin que esto sea tácitamente una restricción a los procesos conducidos directamente por la demanda. En síntesis, la ejecución debería ser conducida por la definición previa de una política de desarrollo específica o al menos por la definición de un plan estratégico que dará marco a una línea de acción para obtener resultados e impacto por la presencia y ejecución del los programas.



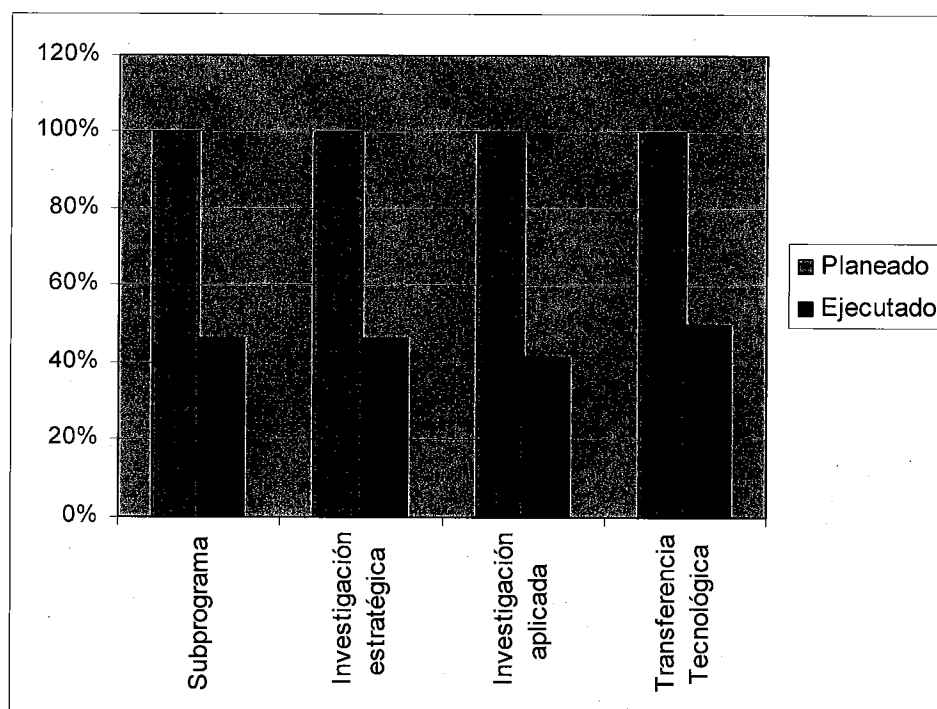


ANEXO 3: Gráficos de Ejecución Financiera de Recursos del Préstamo

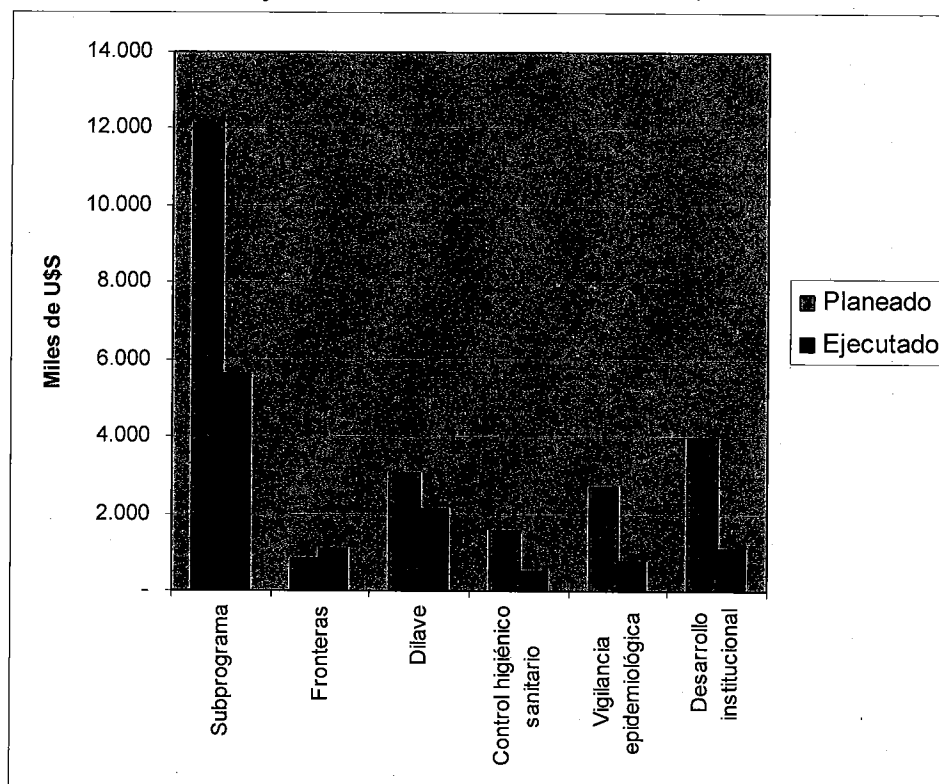
SUBPROGRAMA GENERACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Ejecución Financiera en Miles de U\$S



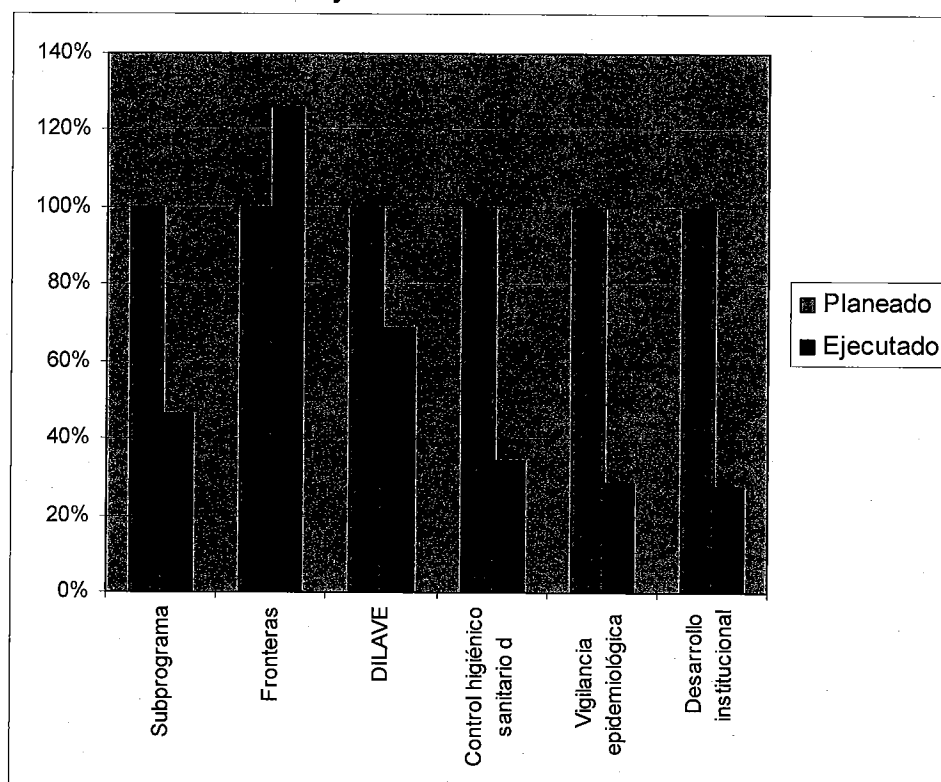
Ejecución Financiera en %



SUBPROGRAMA SANIDAD ANIMAL Y PROTECCIÓN DE ALIMENTOS
Ejecución Financiera en Miles de U\$S



Ejecución Financiera en %



Programa de Servicios Agropecuarios (PSA) 1131 – OC/UR
INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) – Informe de Resultados y Procedimientos

A. PROCESO QRR

El Informe de Terminación de Proyecto (PCR) fue distribuido al QRR solicitando comentarios el 16 de noviembre de 2007. Los comentarios recibidos así como acciones posteriores han sido documentados en este Informe de Resultados y Procedimiento. No se realizó una reunión presencial.

B. Asuntos no resueltos

No existen asuntos pendientes.

C. COMENTARIOS

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
Mosquera, Víctor O. (PDP/FFM)		<p>1. El PCR contiene los elementos que se requieren en este tipo de informe. Hay suficiente información y de buena calidad técnica para apreciar: i) los resultados de efectos y productos; ii) la sostenibilidad de dichos resultados; y iii) las lecciones aprendidas para aplicarlas en nuevas operaciones. Asimismo, el contenido de la parte del ejecutor es satisfactorio.</p> <p>2. No obstante, a continuación levantamos algunos puntos o interrogantes con el propósito de mejorar el documento:</p> <p>i) El préstamo fue cancelado en un 50% y el plazo para desembolsos fue extendido cerca de cuatro años, lo que dio aproximadamente nueve años de ejecución. Seguramente la lentitud en la ejecución generó para el ejecutor costos por comisión de compromisos y gastos administrativos. Este hecho debería generar una o varias lecciones aprendidas.</p>	<p>No aplicable</p> <p>Efectivamente, la extensión de los plazos generó incremento de gastos administrativos (ver presupuesto pág. 20). Esta extensión fue originada por factores externos no controlables, que se analizan en el punto <i>Análisis de factores críticos</i> en la página 21.</p>
		<p>ii) El Programa se ejecutó durante tres gobiernos consecutivos de distintos sectores políticos, por los que pasaron en total seis Ministros de Agricultura y tres Directores diferentes del Programa. En otros países los cambios de gobierno son las causas para que ciertos proyectos pierdan prioridad. Es notable lo sucedido con el Programa, pues a pesar de dichos cambios se lograron los objetivos de desarrollo. Como en el caso anterior se podría</p>	<p>El programa se orientó a la generación de bienes públicos sectoriales cuya importancia y necesidad era compartida por los diferentes sectores sociales y políticos. Se agregó una Lección Aprendida a ese respecto en la nueva versión del PCR (ítem VII 4.)</p>

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		escribir una lección aprendida	
		iii) En la página 2 se menciona que el programa se proponía financiar a FONTAGRO, pero no se dice si esto se realizó o no	En el presupuesto original se preveía un aporte a FONTAGRO de 4,5 millones de dólares, los que en la práctica se redujeron a 900 mil dólares (tal como se detalla en el Presupuesto, pág 20) por los efectos de la crisis que vivió el país.
		iv) En la página 5, indicador "Faena de Vacunos de 8 dientes, la variación es menos 25% y no 16%.	De acuerdo. Se corrigió en la nueva versión del PCR.
		v) Los productos son el resultado del uso de los recursos del financiamiento (y del aporte local) por lo que sugerimos indicar el costo promedio de los proyectos en los componentes de : i) Investigación aplicada; y ii) Difusión y transferencia de tecnología agropecuaria. Estos datos son de utilidad para estimar costos en programas semejantes.	Para los proyectos de Investigación Aplicada el costo promedio por proyecto fue de alrededor de U\$S 72.000 (52 mil del BID y 20 mil de contraparte), información incorporada en la nueva versión de PCR. En el caso de los proyectos de Difusión y Transferencia no hay información de costos plenos, ya que existieron importantes aportes de contraparte en especie que no es posible cuantificar.
		vi) El PCR se refiere al programa terminado, por lo tanto, la redacción de los productos logrados (páginas 12, 16, 17 y 18) debería en pasado: " se cumplió", "no se cumplió", etc. En estas páginas se dice " se cumple", se cumple parcialmente. Si los productos a la fecha de cierre del programa están en ejecución, entonces los mismos no se cumplieron.	De acuerdo. Se corrigió en la nueva versión del PCR
		vii) El plazo para último desembolso terminó el 21 de agosto de 2007 y a la fecha de informe hay un saldo por cancelar de US\$ 1.2 millones, que podría estar generando costos por compromisos. Se debería explicar porque no se cancelaron dichos fondos a noviembre de 2007.	La justificación del Fondo Rotatorio llegó a la Representación del Banco después del envío del PCR. El saldo no utilizado se ha cancelado a la fecha de redacción de este informe.
		viii) La primera lección aprendida que se presenta en la página 25, es un buen ejemplo, pues tiene la experiencia vivida y la enseñanza derivada. La mayoría de las subsiguientes frases no siguen el patrón anterior ya que son recomendaciones.	De acuerdo. Se corrigió la redacción de las Lecciones Aprendidas en la nueva versión del PCR, siguiendo el formato sugerido.
		ix) Para una mejor presentación se debería agrupar las lecciones en: i) para diseño; y ii) para ejecución	De acuerdo. Se corrigió en la nueva versión del PCR

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		<p>x) Las lecciones aprendidas o el análisis del proyecto debería dar orientaciones para la programación de operaciones. Si bien esto no está claramente especificado en el PCR, en la parte del ejecutor (página 34) se hace mención que "subsiste la necesidad de implementar cambios estructurales para un funcionamiento más ágil y económico de la salud animal en futuro próximo". Esta expresión podría ser utilizada como insumo para identificar un nuevo proyecto a ser tenido en cuenta en el ejercicio de programación.</p>	<p>Efectivamente. Se está trabajando en la identificación de una nueva operación en esta área.</p>
		<p>xi) Los riesgos para lograr la sostenibilidad deberían ser los mismos tanto para la Representación como para el ejecutor. En tal sentido, recomendamos revisar los riesgos que se citan en las páginas 24 (parte BID) y 36 (parte ejecutor).</p>	<p>Los puntos de vista del Ejecutor sobre el Programa no necesariamente tienen que coincidir con los del Banco, aunque se entiende que en este caso no hay diferencias sustanciales entre ambos enfoques</p>
<p>Wheeblock Nelly C., (WPC/PDP)</p>		<p>1. Encuentro que hace falta la participación de un Especialista en Adquisiciones que pueda analizar y proveer información relevante sobre los procesos que se realizaron durante la vida del proyecto. Sería recomendable incorporar en el Equipo al Especialista de la Representación, de manera que pueda hacer una evaluación de situaciones en materia de adquisiciones que pudieron haber afectado la ejecución del proyecto. Esto enriquecería el Informe de Terminación. De igual forma, es importante para el Banco y para el Prestatario, resaltar algunas lecciones aprendidas en relación con la conducción de los procesos de adquisiciones durante la vida del proyecto, para contribuir en la minimización de riesgos para futuras operaciones de la misma naturaleza.</p>	<p>El Informe fue sometido a la revisión de todos los Especialistas de la Representación, incluidos los del Sector Fiduciario, antes de su distribución a las demás oficinas del Banco. En el análisis no se identificaron hechos destacables en relación a los procedimientos de adquisiciones.</p>
		<p>2. En seguimiento del punto anterior, sería recomendable que se pudiese hacer un análisis global de la ejecución de las adquisiciones, ya que a través de los niveles de ejecución de los componentes se pueden percibir algunas debilidades en algunos procesos que afectaron de alguna manera los resultados del proyecto, entre ellas, "el proceso de adquisiciones para la contratación del Sistema de Gestión", "el Equipamiento informático para la DIA (para el funcionamiento adecuado del SISA)", proceso de obras menores para la ampliación del local para la Unidad Epidemiológica, actividades de capacitación sobre</p>	<p>Los problemas que se produjeron en estas actividades se debieron a decisiones políticas por el cambio de gobierno y no tuvieron relación con los procedimientos aplicados para las adquisiciones. (pág 18)</p>

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		metodologías de evaluación de impacto insuficientes en el número de técnicos como para desarrollar capacidades en la DGSG. Este análisis podría generar algunas lecciones aprendidas en aspectos de adquisiciones, en beneficio del Banco y del Prestatario	
		3. Con respecto a las capacidades del Equipo Profesional que condujo las adquisiciones, en el informe no logre identificar información relevante, a no ser por los efectos que se describen en el punto anterior de este mensaje. Se mencionan dos Agencias Ejecutoras que operaban en forma externa con dificultades de coordinación con la contraparte nacional (institucional) y con el sector privado. Considerando que las adquisiciones son la vía de ejecución de los proyectos, sería importante destacar la figura y el rol del especialista de adquisiciones que operó en las Agencias Ejecutoras y su relación con la contraparte institucional, para efectos de medir la posible transferencia de capacidades, si es que hubo. Esto también conduce a incorporar una lección aprendida que afecta directamente el desarrollo institucional	El ejecutor contaba con las capacidades requeridas para la gestión adecuada de las adquisiciones, en sus dos unidades subejecutoras Esa capacidad quedó instalada y en funcionamiento, tanto en el INIA como en el MGAP. La dificultades de coordinación entre la Unidad Ejecutora del componente de Transferencia de Tecnología y la institución ejecutora del componente de Generación de Tecnología fueron de naturaleza técnica y no tuvieron incidencia en los procedimientos de adquisiciones
		4. Sería también importante destacar si hubo cambios en el personal de las agencias ejecutoras con el cambio de gobierno, por efectos del posible impacto que incide directamente en la ejecución (de las adquisiciones).	Efectivamente, hubo cambios en los cargos de mayor responsabilidad, pero no afectaron la continuidad del proyecto ni tuvieron incidencia significativa en los procedimientos de adquisiciones
Horton, John S. (INE/RND)		El PCR está muy completo, claro y objetivo. La sección de lecciones aprendidas saca conclusiones válidas y útiles.	No aplicable
		La introducción no parece actualizada sin tocar brevemente a los acontecimientos económicos de los últimos años. El texto principal del PCR demuestra claramente que el reajuste sectorial y económico pos-devaluación y pos-crisis de aftosa ha tenido un impacto profundo en los resultados del Programa, pero la sección introductoria no destaca este punto fundamental	En el punto II. a Contexto del proyecto (página 2) se hace referencia al impacto de la crisis. En ese capítulo, en la versión final del PCR, se agregó el dato de evolución del PBI agroindustrial en el período posterior a la crisis.
		De una manera semejante, el PCR no realza el punto que gran parte de los logros de desarrollo globales está más bien atribuible a factores económicos exógenos y no	La consideración es relevante, pero se entiende que corresponde al análisis de resultados y por lo tanto se incluyó en el capítulo correspondiente al análisis del cumplimiento del

Nombre/Dept	Tema	Comentarios	Respuestas
		directamente a "efectos directos" del Programa. El propio texto de PCR lo dice claramente en la sección sobre evaluación económica en la p. 11 " no existe evidencia para dimensionar con precisión la incidencia directa del Programa en ese buen desempeño sectorial". Este punto sobre la dificultad de atribuir resultados al Programa podría estar presentado también en la sección introductoria.	Objetivo de Desarrollo (página 8)
		Sobre las lecciones aprendidas, y en particular la tercera sobre la escasa respuesta del sector privado a las iniciativas de investigación aplicada en particular, valdría la pena señalar que la experiencia de PREDEG y los Programas Ganaderos fue distinta en la medida que los propios Programas contribuyeron al desarrollo de proveedores de servicio y que varios de estos demostraron su capacidad de convertirse en proveedores de servicios permanentes. En el caso de PREDEG fue un resultado inesperado de los grupos proveedores de asistencia técnica, pero facilitado por el diseño de PREDEG, mientras que el diseño de PSA fue distinto en este sentido.	De acuerdo. Sin embargo debe destacarse que el PREDEG y el Programa Ganadero apoyaron fundamentalmente acciones de transferencia tecnológica o asesoramiento empresarial y no de investigación aplicada. El universo existente de instituciones privadas en condiciones de realizar actividades de investigación aplicada es bastante más reducido que el de consultoras de asistencia técnica o de asesoramiento empresarial.
Zoccali, Antonio Guillermo (CSC/CSC)		El PCR da cuenta del ambicioso programa ejecutado en un período de singular incertidumbre y adversidad en el Uruguay, y ofrece valiosos aprendizajes de posible aplicación a la operación UR-L 1016 (Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria), en proceso de elaboración para aprobación el año entrante. Desde la óptica de alguien que recién ahora toma contacto con la operación, cabrían cuatro breves comentarios:	No aplicable
		1. El reconocimiento en el Resumen, de Objetivos de Desarrollo que no existe evidencia para dimensionar con precisión la incidencia directa del PSA en el buen desempeño sectorial, y que el aumento de la demanda y del incremento de los precios de la mayor parte de los commodities en los últimos años constituyeron factores determinantes en esa mejora, claramente condicionan el marco de la presente evaluación. Asimismo, las diferencias desarrolladas entre productos planeados y logrados a nivel de los subcomponentes del programa brindan una cabal visión de las debilidades encontradas. Lo anterior contrasta, sin embargo, con la directa atribución al programa de externalidades positivas en materia de empleo, ingresos y	Efectivamente es difícil dimensionar con precisión el impacto del PSA en la mejora del desempeño sectorial. Sin embargo, en el caso particular de las Líneas de Investigación Estratégica (LIE), se identificaron externalidades (variables no incluidas en los indicadores de resultados planeados), en base a una evaluación externa realizada por el Programa mediante una consultoría independiente (Ec. Flavio Dias Avila), que mostró que según la opinión de informantes calificados dichos indicadores mejoraron.

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		nutrición humana (pag.8 del PCR).	
		2. El bajo nivel de participación del sector privado en la ejecución de las actividades del Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología, unido a la disolución de la Unidad encargada de los proyectos de transferencia tecnológica y al escaso avance logrado en la transformación institucional bajo el Suprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos ponen en duda su sostenibilidad y, por ende, la clasificación satisfactoria asignada a la capacidad institucional en la materia (pag.24).	<p>La sostenibilidad de los efectos del componente de Generación y Transferencia está asegurada por el fortalecimiento que se logró del INIA, que ejecutó la mayor parte de los recursos de este Subprograma.</p> <p>En el caso de Sanidad Animal y Protección de Alimentos, si bien no se avanzó en la transformación institucional de los Servicios, los productos de los otros 4 componentes del Sub Programa fundamentan la clasificación otorgada. Esta se ve reafirmada por la buena condición sanitaria del país, que ha sido ratificada por sucesivas auditorías de los países importadores y de la Organización Internacional de Salud Animal (OIE) con posterioridad a la finalización de la ejecución del Programa</p>
		3. Las aclaraciones al cuadro Costos del Proyecto (pag.20) aluden a la necesidad de cancelar recursos sin ejecutar del préstamo por US\$ 1,25 millones. Surge como incógnita cuándo se hará efectivo.	La justificación del Fondo Rotatorio llegó a la Representación del Banco después del envío del PCR. El saldo no utilizado se ha cancelado a la fecha de redacción de este informe
		4. Bajo Lecciones Aprendidas (VII), el informe resalta la importancia de la implementación de un sistema de evaluación de impacto de la investigación. No obstante, no se prevé un sistema de monitoreo de los futuros efectos e impactos del PSA, ni una evaluación ex-post. Dada la admisión en la página 25 que la transformación institucional en el área de la Sanidad Animal y Protección de Alimentos, considerada de importancia "estratégica para asegurar la continuidad de las principales exportaciones del país", tiene además de consideraciones técnicas, connotaciones políticas "de magnitud", tal ejercicio por parte de un observador imparcial podría agregar valor y servir para rescatar y sistematizar esas lecciones aprendidas.	<p>En el caso de Generación de Tecnología, el INIA está comenzando a implementar un sistema de gestión que en el futuro próximo permitirá evaluar los impactos de la investigación.</p> <p>Con respecto a Sanidad Animal y Protección de Alimentos, efectivamente el ejercicio propuesto puede aportar valor y de hecho puede constituir un insumo importante para el diseño de nuevas operaciones en el sector.</p>