

URUGUAY

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria	
Número del proyecto:	UR-L1016	
Equipo de proyecto:	Adriana Delgado (INE/RND), Jefe de Equipo; Geoffrey Cannock (INE/RND); Luis Macagno (RND/CUR); Kevin McTigue (LEG/SGO-CSC); y Rosario Gaggero (INE/RND).	
Prestatario:	República de Uruguay	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	
Plan de financiamiento:	IDB (CO):	US\$10,0 millones
	Local:	<u>US\$ 1,0 millón</u>
	Total:	US\$11,0 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas	B.11
	Categoría	B

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

A. La situación de los servicios sanitarios y el sector agro-exportador en Uruguay

- 2.1 Las cadenas agroalimentarias de Uruguay constituyen un pilar fundamental para la inserción internacional del país y para sostener su crecimiento económico con generación de empleo distribuido en el territorio. El PIB y el empleo agroindustrial participan con el 14,4% y el 13% del total nacional, respectivamente, generados principalmente (cerca de 75%) en localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes, y en áreas rurales dispersas en el territorio nacional. El PIB agroindustrial y agropecuario fue de US\$2.800 y US\$1.700 millones en el 2006. Las exportaciones agropecuarias alcanzaron US\$2.700 millones en el 2006, contribuyendo en 70,1% al total de las exportaciones.
- 2.2 Los productos ganaderos claramente destacan por su alta participación actual, con un 24,3% del total de las exportaciones uruguayas, así como por su potencial de crecimiento: la demanda global de importaciones de carne creció en 5,3% durante el período 2003-2007. Las proyecciones de largo plazo al 2016 estimadas por el USDA prevén que las importaciones globales crecerán a una tasa promedio anual de 2,7%. Uruguay, con una participación de sólo el 5,3% de las exportaciones mundiales y un clima de negocios para

la cadena cárnica favorable, el cual se ha manifestado en un aumento anual de la producción de carne del 6,5% durante el período 2001-2007, tiene la oportunidad de expandirse significativamente contribuyendo así a mayores ingresos para la economía y los hogares vinculados a esta cadena.

- 2.3 Uruguay es un país libre de Fiebre Aftosa con vacunación declarado por la Organización Internacional de Sanidad Animal (OIE). Sin embargo, durante los años 2000 y 2001, luego de que había logrado el reconocimiento internacional de país libre sin vacunación tuvo rebrotes de la enfermedad que motivaron la pérdida de acceso a sus principales mercados: UE, Israel, EEUU, Canadá, Chile y Rusia y generaron impactos directos e indirectos que fueron cuantificados en aproximadamente US\$730 millones. Si bien, el país recuperó todos los mercados, estos sucesos pusieron de manifiesto la relevancia de la actualización y preparación continua de los servicios permanentes de atención de la sanidad e inocuidad para preservar la salud pública y mantener los mercados.
- 2.4 Las exigencias de los consumidores y los mercados están requiriendo que los sistemas de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) no sólo evalúen y controlen las condiciones de sanidad e inocuidad de los productos agroalimentarios en el punto de venta final, sino que el sistema sea capaz de demostrar bajos niveles de riesgo a lo largo de todas las etapas de la cadena. Para este fin, los servicios sanitarios deben poner en práctica efectivos programas de gestión de la sanidad e inocuidad con un enfoque integral y preventivo desde la producción primaria hasta el consumo, con mayor participación del sector privado y con toma de decisiones basadas en el conocimiento técnico y los niveles de riesgo, aplicando las normas recomendadas por los organismos internacionales de referencia. Como resultado, los países están modernizando sus sistemas de sanidad y de inocuidad de los alimentos haciendo énfasis en el fortalecimiento de los servicios permanentes de vigilancia, cuarentena, laboratorios y de intervenciones fito y zoonosanitarias para la erradicación de las enfermedades de importancia económica y de salud pública con este nuevo enfoque.
- 2.5 El Ministerio de Ganadería, Agricultura, y Pesca (MGAP) inició un proceso de modernización de su servicio de sanidad animal con apoyo del Banco en el año 1999. Sin embargo, el mismo no fue completado debido a las restricciones fiscales y al redireccionamiento de los recursos para la atención de los brotes de Fiebre Aftosa de los años 2000 y 2001. El MGAP ha identificado las acciones de fortalecimiento institucional que garanticen la sostenibilidad y calidad del sistema de sanidad animal y de inocuidad de los alimentos, como una acción estratégica. Esto contribuirá a evitar la entrada de enfermedades y elevará la efectividad de los sistemas de sanidad y de inocuidad de los alimentos a los niveles requeridos por los mercados internacionales, considerando que los países importadores continúan modernizando y fortaleciendo sus propios sistemas.
- 2.6 La situación de los productos de origen vegetal muestra un panorama diferente al de las carnes, con una participación en las exportaciones de 19% basada principalmente en granos (notablemente el arroz) y soja (cuyos valores se han quintuplicado en los últimos cinco años). Sin embargo, las tendencias mundiales de crecimiento de demanda de frutas y hortalizas principalmente para consumo fresco han venido incentivando el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece Uruguay en este subsector. En 2006, el país exportó US\$73 millones en frutas y hortalizas, valor que si bien representó

sólo el 1,8% de sus exportaciones agropecuarias, está mostrando un fuerte dinamismo: las exportaciones de frutas cítricas y no cítricas han crecido a una tasa anual de 11% y 29,7%, respectivamente, durante el período 2000-2006. Asimismo, se evidencian nuevos nichos importantes en la exportación de arándanos y pomáceas. El Gobierno, con el apoyo del Banco, contribuyó a promover el cambio tecnológico entre productores de frutas y hortalizas, lo cual les permitió elevar su competitividad. Para continuar la expansión de este subsector se requiere la apertura de nuevos mercados externos, lo cual hace indispensable el mejoramiento de la calidad de los servicios fitosanitarios en el país.

B. El acercamiento de los servicios públicos agropecuarios a los productores

- 2.7 El MGAP ha identificado como una acción clave para mejorar la prestación de sus servicios, avanzar en la descentralización y en la coordinación de políticas agropecuarias. Actualmente, la institucionalidad pública agropecuaria presenta un alto grado de dispersión, existen una serie de institutos y organismos asociados con distintos grados de autonomía, algunos de derecho privado, que junto con las unidades ejecutoras de proyectos, constituyen la institucionalidad del sector. El MGAP fue perdiendo funciones a partir de su derivación a estas instituciones sin integrar las acciones bajo una estrategia común. Al mismo tiempo, fue concentrando sus propios servicios en Montevideo, lo cual llevó a una falta de integración de los servicios públicos con los actores del sector agropecuario y a una descoordinación con las políticas departamentales y locales.
- 2.8 Los diversos servicios del MGAP dirigidos a las regiones actúan en forma independiente unos de otros. Cada dependencia encargada de los servicios gestiona sus propios trámites y evacua las consultas correspondientes sin atender integralmente las necesidades de los usuarios. A ello debe agregarse, no hay mecanismos administrativos implementados que empleen las tecnologías de información y comunicaciones. La falta de procedimientos únicos genera variabilidad en la calidad de los servicios entre usuarios.
- 2.9 A partir de este diagnóstico, el MGAP está iniciando una transformación de la institucionalidad pública agropecuaria que tiene como eje principal la descentralización de sus servicios hacia las regiones y departamentos, así como un proceso de coordinación de la institucionalidad del sector y con la sociedad agropecuaria local (productores, técnicos, asalariados). Esta transformación institucional requiere que el MGAP actúe como líder del proceso de coordinación para comprometer a todas las partes con objetivos comunes, propiciar un mejor uso de los recursos disponibles, evitar la duplicación de tareas y aprovechar las sinergias que se generan bajo un compromiso colectivo, con el objeto de proveer servicios agropecuarios más eficientes y accesibles para los productores y todos los actores de las cadenas agroalimentarias.

C. Objetivo, descripción y resultados esperados

- 2.10 El objetivo del programa propuesto es fortalecer los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria del país y facilitar el acceso a servicios eficientes de alta calidad para la atención de los usuarios en el interior del país. Para lograr este objetivo, el Programa comprenderá tres componentes: i) apoyo a la gestión de los servicios de sanidad animal; ii) apoyo a la gestión de los servicios de sanidad vegetal; y iii) desarrollo de experiencias piloto de descentralización de los servicios de atención a los usuarios del sector agropecuario. Los dos primeros componentes se concentrarán en el fortalecimiento

de los servicios permanentes de vigilancia y cuarentena, inspección y certificación, y laboratorios, y el apoyo a las actividades de planificación estratégica y gestión integral de los servicios de sanidad e inocuidad. El tercer componente consistirá en una experiencia piloto de prestación de los servicios del MGAP bajo la instauración de una ventanilla única en cinco departamentos, y las actividades de seguimiento que contribuya a la identificación del modelo más apropiado para su posterior expansión al resto del país. El programa es consistente con la Estrategia de País (EPUR) para el período 2005-2009.

- 2.11 El Programa está diseñado como un préstamo de inversiones específicas con un período de desembolsos tentativo de cuatro años. El costo de la operación será de US\$11 millones, de los cuales el Banco aportaría US\$10 millones de recursos provenientes del Capital Ordinario. La contrapartida de US\$1 millón sería aportada por el Gobierno de la República del Uruguay.
- 2.12 Con el Programa se beneficiarán a 41.000 explotaciones ganaderas manejadas por 21.000 criaderos, 39 establecimientos de faena e industrializadores de carne, 6.800 explotaciones agrícolas-ganaderas, 2.700 horticultores, y aproximadamente 700 productores citrícolas.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco ha apoyado al desarrollo del sector agropecuario y al fortalecimiento de sus servicios públicos con especial atención a los servicios de sanidad e inocuidad en Uruguay desde su creación. A mediados del año 2007, concluyó la ejecución del Subprograma de Sanidad Animal y Protección de Alimentos, que formó parte del Programa de Servicios Agropecuarios (1131/OC-UR). Este subprograma contribuyó a fortalecer el control de fronteras, los servicios de laboratorio y la vigilancia epidemiológica, manteniendo a Uruguay como país libre de las enfermedades de la lista A de la OIE. Actualmente se encuentra en ejecución el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (1643/OC-UR), cuyo objetivo es fortalecer la cadena ganadera con énfasis en el aumento de la productividad y desarrollo de pequeños y medianos productores y la mejor inserción comercial externa. El Banco también apoyó el cambio tecnológico en los subsectores de la granja (frutas y hortalizas), con base en apoyos a pequeños productores para reconvertir sus producciones e insertarse en los mercados locales y externos (1063/OC-UR).
- 3.2 Los principales desafíos de esta nueva operación están vinculados con el logro de avances sustantivos en el proceso de modernización de los servicios del MGAP, iniciado con la operación 1131/OC-UR, mediante la incorporación de nuevas herramientas de gestión que coloquen a la institución en un proceso continuo de crecimiento hacia una gestión más transparente, ágil y eficiente. Entre los desafíos se incluye:
- 3.3 Nueva visión de los servicios de sanidad e inocuidad de los alimentos. El Programa buscará avanzar en la completa incorporación de la nueva visión de los servicios basada en la prevención de riesgos, la acción en todas las etapas de las cadenas agroalimentarias, la incorporación activa del sector privado, y la coordinación con otras instituciones a nivel central y local; mediante la incorporación de acciones de planificación estratégica, gestión integrada de la información, reforzamiento y capacitación del personal. Mediante estas acciones, el Programa buscará quebrar la inercia de continuar cumpliendo las

actividades en la misma forma que fueron realizadas en el pasado, para avanzar en un proceso continuo que incentive la eficiencia, calidad y sostenibilidad de los servicios.

- 3.4 Modelo de descentralización y coordinación. El desafío del programa estará en apoyar el proceso de descentralización y coordinación en una forma modular, de manera tal que se generen las experiencias que permitan ampliar el modelo o la combinación de modelos requeridos para una mejor prestación de los servicios a los productores y otros actores agropecuarios en las diferentes zonas del país, sin interrumpir la prestación actual de los mismos. El Programa propondrá iniciar el proceso en cinco departamentos, con características diferentes y por tanto estrategias de gestión adaptadas a las mismas, y con un mecanismo de seguimiento que facilite compartir experiencias, identificar formas de aprendizaje y motivar a los distintos actores, para lograr un modelo de descentralización y coordinación compartido y replicable.
- 3.5 Recursos humanos. Los desafíos anteriores se enfrentarán a limitaciones vinculadas con la gestión de los recursos humanos, principalmente motivadas por la transición generacional (actualmente 65% de los funcionarios son mayores de 50 años) que afecta varias áreas clave de los servicios. El programa profundiza las acciones del plan de reforzamiento del personal iniciado con recursos del préstamo 1643/OC-UR, el cual ha facilitado la selección de jóvenes profesionales, su entrenamiento en las funciones y su posterior incorporación a la planta de personal del MGAP.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 Siguiendo las orientaciones de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703 y OP-765), el equipo clasificó la operación a través del Filtro de Salvaguardias como categoría “B”. De acuerdo con esta clasificación, se ha iniciado un análisis ambiental y social que incluye, pero no se limita a: i) evaluación de los potenciales impactos o riesgos ambientales y socio-culturales; ii) análisis del marco legal e institucional en cuanto a impactos ambientales y sociales; iii) elaboración de las acciones requeridas durante la ejecución del programa, para evitar, minimizar y/o mitigar los impactos identificados; iv) determinación de responsabilidades, cronograma y presupuesto para implementar las medidas propuestas; v) desarrollo de un mecanismo de seguimiento de los impactos ambientales y socio-culturales, incluyendo indicadores claramente definidos, cronograma, responsabilidades y costos; y vi) consultas con potenciales grupos beneficiados y afectados por el programa.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla los costos estimados de los estudios necesarios para completar la preparación del Programa, los eventos acordados con las autoridades del MGAP para precisar los lineamientos estratégicos de los servicios y el Marco Lógico, cronograma de ejecución y presupuesto del Programa. Se incluyen también las misiones para concluir la preparación del Programa, según previsto por el Equipo de Proyecto. Se estima que la distribución de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) se hará en 120 días a partir de la distribución de este Perfil de Proyecto.

URUGUAY

Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria – (UR-L1016)

ANEXO I – Informe de Selección de Políticas de Salvaguardias (Safeguard Policy Filter Report)

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to CESI.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Agriculture and Rural Development
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Uruguay
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Adriana Delgado
	Project Title	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria
	Project Number	UR-L1016
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2008-03-12
	Assessment Number	2008-03123437-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Investment Loan	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	No issues identified	
	Potential Safeguard Policy Items (?)	Potential to cause air, soil or water contamination (also see B.10).	(B.11)
	Recommended Action	Operation has triggered 1 or more policy directives. <small>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</small>	
	Additional Comments		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title	
	Date	2008-03-12

URUGUAY

Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria – (UR-L1016)

ANEXO II – Formulario de Identificación de Salvaguardias (Safeguard Screening Form)

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) (together with the Safeguard Policy Filter Report) and sent to CESI.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Agriculture and Rural Development
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Uruguay
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Adriana Delgado
	Project Title	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria
	Project Number	UR-L1016
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2008-03-12
	Assessment Number	2008-03125444-2
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: B	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements). The Project Team must send the PCD (or equivalent) containing an Environmental and Social Strategy (ESS -- the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3; paragraph 9) and the SSF to the CESI. <p style="text-align: right;"><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
	The use of hazardous materials will be managed so that it will at least comply with relevant national legislation and IFC Guidelines if applicable.	<ul style="list-style-type: none"> Hazardous Materials Review and Plan: The client should document risks and prepare a plan that indicates how hazardous materials will be managed (and community risks mitigated).

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Date:
	Comments:	

URUGUAY

Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria - (UR-L1016)

ANEXO III – Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 El Programa tendrá principalmente impactos socioambientales positivos, ya que las actividades consideradas tienen por objetivo mejorar la capacidad del país para proteger la sanidad y calidad agropecuaria y acercar la prestación de los servicios públicos a los productores agropecuarios y otros actores de las cadenas productivas.
- 1.2 Los posibles impactos ambientales negativos serán puntuales y de alcance limitado. Están vinculados a la remodelación de infraestructura menor y operación de laboratorios. Respecto a las obras se esperan impactos temporales, puntuales y fácilmente controlables durante su construcción. No se esperan impactos negativos a hábitats frágiles ni especies en peligro de extinción debido a la construcción de infraestructura. Respecto a la operación del laboratorio, los impactos están vinculados con el uso de muy pequeñas cantidades de sustancias tóxicas (reactivos de los ensayos y fumigantes), la disposición final de envases o insumos y la disposición de los desechos, los cuales seguirán las normas nacionales e internacionales para la gestión de residuos peligrosos. Cabe notar que los laboratorios pretenden certificarse en buenas prácticas de laboratorio (ISO 17.025) y también en ISO 14.000. Cada obra del Programa cumplirá con el correspondiente proceso de evaluación de impactos ambientales y ejecución de medidas de mitigación y gestión ambiental, que serán incorporadas en los pliegos de licitación de las obras.
- 1.3 Los impactos sociales son positivos ya que el programa contribuirá a facilitar el acceso de los servicios del MGAP a todos los productores, en su mayoría pequeños y medianos, y a todos los actores de las cadenas agroalimentarias. El programa contribuirá a promover la activa participación de todos los involucrados en la toma de decisiones de los servicios y pondrá énfasis en la protección de la salud de los consumidores, además del acceso a los mercados externos.
- 1.4 El programa es categoría B. En este contexto, la estrategia ambiental y social propuesta se concentrará en el análisis ambiental de las actividades específicas mencionadas. En este sentido, se analizarán los proyectos de remodelación de infraestructura, considerando que los mismos deben cumplir con los requisitos establecidos por la Autoridad Ambiental de aplicación donde se ejecuten las inversiones. Las medidas de mitigación y gestión ambiental para las obras de infraestructura serán incorporadas en los respectivos pliegos de licitación.
- 1.5 Como resultado del análisis ambiental y social, se preparará el Plan de Gestión Ambiental y Social del Programa, que comprenderá: los procedimientos de evaluación y mitigación socio ambiental aplicable a la temática de la operación; un plan para mejorar la gestión ambiental de las Direcciones del MGAP

involucradas en el Programa; los procedimientos para manejo de sustancias tóxicas en los laboratorios; las medidas para disposición de desechos; y un plan de monitoreo incluyendo los indicadores ambientales. El Programa incluye la realización de actividades de comunicación para el público en general y prevé la divulgación de información sobre los objetivos y el alcance de las inversiones con la publicación y disposición pública de información. Toda la información se integrará en un Informe de Gestión Ambiental y Social del Programa (IGAS), y las medidas más relevantes se incorporarán en el POD y si pertinente formarán parte de las condiciones ambientales del préstamo.

URUGUAY

Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria— (UR-L1016)

ANEXO IV - Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Lineamientos estratégicos de los servicios de sanidad e inocuidad	Definición de misión y visión de los servicios de sanidad animal y vegetal. Matriz de Análisis estratégico y fijación de objetivos y orden de prioridades	15/Marzo/08	
Opciones técnicas y diseño	<p><i>Componente 1:</i> Elaboración detallada del componente, incluyendo actividades permanentes y programas de control de plagas y enfermedades.</p> <p><i>Componente 2:</i> Elaboración detallada del componente, incluyendo actividades permanentes y programas de control de plagas y enfermedades.</p> <p><i>Componente 3:</i> Elaboración detallada del componente, incluyendo la estrategia de descentralización y el diseño de las experiencias piloto.</p>	Junio/08	
Análisis institucional, recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación. Temas fiduciarios	Elaboración de la evaluación institucional y financiera del Programa, incluyendo la aplicación de la metodología SECI con base en las cuales se diseñarán las actividades necesarias para el fortalecimiento para la ejecución.	Junio/08	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Elaboración de indicadores y sistema de seguimiento, Presupuesto y Plan de Adquisiciones, Plan Operativo para la Ejecución.	Aplicación de la metodología de Marco Lógico, definición de indicadores y medios de verificación, y definición del sistema de seguimiento. Elaboración del presupuesto integrado y del Plan Operativo para la Ejecución	Mayo/08	
Salvaguardias ambientales y sociales	Estrategia Ambiental y Social: Análisis social y ambiental y preparación del Informe y del Plan de Gestión Ambiental y Social del Programa.	Junio/08	
Viabilidad económica	Elaboración de la evaluación económica del Programa	Junio/08	