PROGRAMA DE APOYO A LA GESTION PÚBLICA AGROPECUARIA II

Anexo Técnico UR-L1135

Integración Regional

|  |
| --- |
| **Resumen Ejecutivo**  El mercado mundial de alimentos ha cambiado y continuará haciéndolo en los próximos años. Existe una demanda creciente así como dificultades de la oferta para acompañarla, lo que generan una oportunidad para los países exportadores de alimentos que podrá ser aprovechada sólo si son considerados, entre otros, los aspectos relativos a la sanidad animal y vegetal y a la inocuidad de los alimentos que se ofrecen. El comercio mundial de alimentos presenta oportunidades que Uruguay busca capitalizar. El crecimiento del comercio mundial de productos agropecuarios ha ido acompañado de un endurecimiento de las regulaciones de sanidad e inocuidad de los países desarrollados. Entre 2009 y 2050, por su parte, se espera que la población mundial crezca en más de un tercio y que, consecuentemente, la demanda de alimentos aumente sustancialmente en ese período (FAO, 2013); generando nuevas oportunidades y retos para países proveedores de alimentos como Uruguay.  El Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1135) tiene como objetivo consolidar el fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP para contribuir a la mejora de la competitividad y la inserción internacional del sector agropecuario uruguayo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar los servicios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), a través del desarrollo del gobierno electrónico, el fortalecimiento de capacidades y el acercamiento de sus servicios a los usuarios en todo el territorio; y (ii) mantener actualizados los servicios de sanidad e inocuidad agroalimentaria.  Este documento explica como el proyecto contribuye a la integración económica de Uruguay a través de inversiones nacionales para mejorar los servicios provistos por el MGAP y el fortalecimiento de la gestión de la inocuidad que permitan al países estar actualizados con las exigencias de los mercados internacionales de alimentos para mantener e incrementar la presencia en los mismos. Concretamente la Matriz de Resultados, tiene los siguientes indicadores: (i) incrementar el valor de las exportaciones; (ii) incrementar los mercados abiertos a las exportaciones agroalimentarias y a nivel de resultados: (i) disminución del costo de trámites de exportación correspondientes al MGAP en carne y lácteos y (ii) rubros del sector agroalimentarios con trámites de exportación del MGAP incorporados en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). |

1. **Introducción** 
   1. El sector agroalimentario uruguayo (incluyendo agroindustria) constituye un pilar fundamental en la economía del país por su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) total (11,8%), el empleo (18%) y a la generación de divisas, que representan el 75,8% del valor de las exportaciones totales[[1]](#endnote-1). Durante la última década el sector ha atravesado un notorio proceso de modernización productiva logrando a la vez una mayor inserción en los mercados internacionales, dinamismo muy superior comparado con décadas anteriores y con otros países competidores. Se consolidó así una trayectoria exportadora creciente, con una posición de proveedor de alimentos confiables, sustentada en avances en la innovación, inversión, nuevas formas organizativas de producción, diversificación productiva y diferenciación de productos de calidad.
   2. Estrategia del país en el sector**.** Uno de los cinco lineamientos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) para el período 2015-2020, es la promoción de la competitividad y la inserción internacional a través de: (a) posicionar a Uruguay como un proveedor de alimentos confiable; (b) vender productos a consumidores internacionales en nichos de mercado de alto valor; (c) la diferenciación de productos con base en atributos específicos demandados por consumidores de alto poder adquisitivo y con valor agregado ambiental; y (d) promover mejoras de inserción en materia arancelaria y de comercio. Asimismo, el gobierno se ha trazado como meta operativa para el 2020, tener todos los trámites con el sector público disponibles en línea.
   3. Este documento analiza el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1135), exponiendo los argumentos que explican el aporte de dicho proyecto a la integración económica, validando por tanto su alineación con el desafío regional de Integración Económica planteado en la Estrategia Institucional del Banco (UIS, por su sigla en inglés) 2010-2020 (AB-3008) y el Marco de Resultados Corporativos (CRF, por su sigla en inglés) 2016-2019 (GN-2727-6). La última sección valida la alineación de la operación con el Desafío de Integración Económica de acuerdo con la UIS y con la Estrategia Sectorial del Banco de Apoyo a la Integración Competitiva, Regional y Global (GN-2564-4).
2. **Crecimiento de las exportaciones agroalimentarias e integración económica**
   1. Existen dos elementos que evidencian la transformación reciente del sector agropecuario, la diversificación de la producción y de los mercados de destino de las exportaciones. Las exportaciones de granos han pasado a ser más relevantes que las exportaciones de carne bovina. Solamente la soja, cuyo cultivo comercial apenas iniciaba con 5,000 has en el 2000, superó en el 2014 las exportaciones de carne bovina, alcanzando US$1.620 millones, frente a US$1.466 millones. Adicionalmente, también crecieron las exportaciones de maíz y trigo en el mismo período. Respecto a los mercados, mientras que a finales de la década de los 90, más del 50% de las exportaciones agropecuarias uruguayas estaban destinadas a Argentina o Brasil; hoy la sub-región del Cono Sur ha perdido importancia relativa, incrementándose la participación de Asia y de otros destinos. El país ha logrado acceder a mercados que imponen exigencias más altas como Estados Unidos y Europa. Se ha profundizado así la inserción internacional, la que si bien mantiene su dependencia en la producción de *commodities*, se apoya en un sector con una capacidad de competir en un número cada vez mayor de mercados; y que busca diferenciarse por la calidad de su producción y la inocuidad de sus alimentos[[2]](#endnote-2). En el 2015, el destino del 47% de las exportaciones de carne vacuna fue China y EEUU, 82% de la soja se exportó a China; y US$615 millones de lácteos fueron exportados a mercados no tradicionales como Venezuela, Rusia, Argelia, entre otros[[3]](#endnote-3). Según el MGAP, en 2014, se tenía abiertos 135 mercados para productos cárnicos, 96 mercados para productos lácteos, 71 para granos (oleaginosos y cereales) y 57 frutas, no mencionándose la pérdida de acceso a ningún mercado en los últimos 5 años. Cabe destacar que entre los años 2010 y 2014 se abrieron 20 nuevos destinos para las exportaciones de productos agroindustriales[[4]](#endnote-4).



* 1. La exportación agropecuaria en Uruguay tiene a la ganadería como principal componente (carne, lana cueros, animales vivos), así como los lácteos, y en el área vegetal, se destacan además de cereales y oleaginosas.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Monto exportado (millones de U$S)** | |  |  |
| **Rubro de exportación** | **2014** | **2015** | **% en 2015** | **Variación 2015/2014** |
| Carne Bovina | 1.466 | 1.432 | 16% | -2,3% |
| Celulosa | 880 | 1266 | 14% | 43,9% |
| Soja | 1620 | 1123 | 13% | -30,7% |
| Productos Lácteos | 823 | 631 | 7% | -23,3% |
| Concentrados de bebidas | 505 | 546 | 6% | 8,1% |
| Arroz | 507 | 360 | 4% | -29,0% |
| Vehículos y autopartes | 479 | 316 | 4% | -34,0% |
| Cueros y sus manufacturas | 332 | 304 | 3% | -8,4% |
| Lana y tejidos | 254 | 248 | 3% | -2,4% |
| Despojos y subproductos cárnicos | 242 | 228 | 3% | -5,8% |
| Productos farmacéuticos | 207 | 215 | 2% | 3,9% |
| Madera y productos de madera | 284 | 213 | 2% | -25,0% |
| Plásticos y sus manufacturas | 257 | 203 | 2% | -21,0% |
| Ganado en pie | 140 | 151 | 2% | 7,9% |
| Trigo | 302 | 135 | 2% | -55,3% |
| Otros | 1.839 | 1.597 | 18% | -13,2% |
| **Total** | **10.137** | **8.968** | **100%** | **-11,5%** |

Fuente: Banco Central del Uruguay y Anuario Opypa 2015.

* 1. El mercado mundial de alimentos ha cambiado y continuará haciéndolo en los próximos años. Son muchos los factores que conforman el contexto en el cual se da este crecimiento de la demanda de alimentos, entre los cuales se destacan: (i) el incremento sostenido del ingreso per cápita en los países en desarrollo, (ii) la creciente urbanización, (iii) la tendencia a la “occidentalización” de la dieta global, (iv) las preferencias de los consumidores ocasionadas por los cambios de vida y las preocupaciones en torno a la salud, (v) las sucesivas crisis alimentarias causadas por enfermedades trasmitidas por los alimentos (ETA) derivadas del incremento del comercio mundial, como por ejemplo la crisis de la dioxinas en Bélgica en 1999 en la cual productos que portaban esta sustancia fueron exportados a varios países de la Unión Europea, (vi) el incremento en el costo de los combustibles fósiles, (vii) el cambio climático y (viii) las preocupaciones medioambientales.
  2. Esta demanda creciente y las dificultades de la oferta para acompañarla, generan una oportunidad para los países exportadores de alimentos que podrá ser aprovechada sólo si son considerados, entre otros, los aspectos relativos a la sostenibilidad ambiental y a la inocuidad de los alimentos que se ofrecen, los cuales se entienden deberán ser desarrollados como bienes públicos de importancia estratégica. El comercio mundial de alimentos presenta oportunidades que Uruguay busca capitalizar. Por un lado, entre 1970 y 2013, el comercio de los alimentos aumento a una tasa promedio anual de 8% (FAOSTAT, 2014). Por el otro, las economías de la región pasaron, durante las últimas dos décadas, por un fuerte proceso de apertura que las benefició con reducciones arancelarias de países importadores de alimentos; pero que también las expuso a cada vez más barreras para-arancelarias, como las medidas sanitarias y fitosanitarias. El crecimiento del comercio mundial de productos agropecuarios ha ido acompañado de un endurecimiento de las regulaciones de sanidad e inocuidad de los países desarrollados. Entre 2009 y 2050, por su parte, se espera que la población mundial crezca en más de un tercio y que, consecuentemente, la demanda de alimentos aumente sustancialmente en ese período (FAO, 2013); generando nuevas oportunidades y retos para países proveedores de alimentos como Uruguay. Para continuar consolidando los servicios de sanidad e inocuidad, se requerirá una activa coordinación público-privada, con acciones basadas en el conocimiento técnico-científico con relación al manejo de riesgos sanitarios y en información recabada y procesada en sistemas eficientes; aplicando las normas recomendadas por los organismos internacionales de referencia, haciendo énfasis en el fortalecimiento de los servicios permanentes de vigilancia barreras sanitarias), cuarentena, laboratorios y de intervenciones fito y zoosanitarias para la erradicación de las enfermedades de importancia económica y de salud.
  3. Para garantizar el acceso a los mercados frente a las exigencias de sanidad e inocuidad de los alimentos, los países deben contar con: (i) un dominio profundo de las exigencias de la normativa global y la específica de cada mercado; (ii) una actitud vigilante para intentar neutralizar o mitigar las exigencias que arbitrariamente puedan constituir “barreras” injustificadas en el comercio; (iii) capacidad efectiva de contralor de los productos que se exportan y de los procesos involucrados en su producción (lo cual implica necesariamente un análisis de riesgo que permita priorizar los esfuerzos de control); (iv) capacidad de registrar datos y procesar información que garanticen los controles realizados; (v) prestigio institucional por capacidades demostradas en el control y coherencia en la aplicación de medidas de represión o mitigación; y (vi) capacidad efectiva de control de las fronteras para evitar que las importaciones de productos agropecuarios y el tránsito de las personas ponga en riesgo el status sanitario y las condiciones de inocuidad de los alimentos que se utilizarán como insumos para la exportación o el consumo interno.

1. **Aspectos generales de la operación en términos de integración regional**
   1. El Gobierno de Uruguay prioriza las acciones que lo ubiquen como un proveedor de alimentos confiables. Si bien según el Índice General de Comercio Internacional (ITC en inglés), de entre 180 países, Uruguay se encuentra entre los 20 países mejor posicionados en comercio de alimentos frescos; evidencia reciente muestra que se registran rechazos de exportaciones que podrían poner en riesgo la confiabilidad del sistema sanitario del país. Para el caso de EEUU, en el período 2014-2015 se rechazaron 15 contenedores, principalmente de arroz, a lo que en el 2016 se suman varios rechazos de carnes vacuna por residuos de pesticidas (FDA, 2015). China en 2015 también rechazó algunos contenedores de carne vacuna, mientras que en Europa existieron 48 rechazos durante el período 2010 – 2015 (RASSF, 2015).
   2. En este sentido, desde 2010 y como parte de su estrategia general para alcanzar este objetivo, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) inició una serie de acciones de fortalecimiento institucional que incluyeron la modernización de sus estructuras organizativas internas, sistemas de trabajo y metodologías, equipamientos de laboratorios entre otras, necesarias para garantizar la sostenibilidad y calidad del sistema de sanidad animal y vegetal y de inocuidad de los alimentos. En el marco de la mencionada estrategia, el 9 de febrero de 2010 se firmó el préstamo 2182/OC-UR MGAP-BID, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (PAGPA I) por un monto de USD 11 millones (USD 10.5 millones financiamiento BID y USD 0.5 millones aporte local), cuya estrategia se basó en mejorar y actualizar la gestión institucional y técnica de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos en el marco del proceso de fortalecimiento de la gestión pública del MGAP, por considerar a dichos servicios como estratégicos para mantener la tendencia creciente de las exportaciones agroalimentarias, principal fuente de divisas del país, y para contribuir a preservar el patrimonio natural y la salud de la población.
   3. Entre los productos y resultados de PAGPA I, que se han utilizado como insumo o experiencias para la nueva operación propuesta, cabe destacar: (i) Plan Director del Sistema de Información, Informática y Telecomunicaciones (PDSIIT) del MGAP; (ii) Piloto de herramienta de gestión; (iii) Sistema de Gestión Humana integrado a sistemas del MGAP; (iv) Plan de Capacitación de Recursos Humanos (PCRH); (v) Sistema de ventanilla única con trámites simplificados y rediseñados; (vi) Nueva sede del MGAP en Tacuarembó enmarcada con la visión de campus compartido con entidades de investigación e innovación sectorial8; (vii) Centros de atención ministerial mejorados y equipados; (viii) Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria (UCPIA) creada por RM 0221/20145; (ix) Plan Estratégico de Inocuidad Alimentaria del MGAP impulsado por la UCPIA; (x) Plan de nueva estructura organizativa de las barreras sanitarias; y (xi) Plan Director de Laboratorios, así como laboratorios mejorados, equipados y con herramientas para la gestión de la información.
   4. El objetivo de la presente operación – PAGPA II – es consolidar el fortalecimiento de la gestión institucional del MGAP para contribuir a la mejora de la competitividad y la inserción internacional del sector agropecuario uruguayo. Los objetivos específicos son: (i) mejorar los servicios del MGAP, a través del desarrollo del gobierno electrónico, el fortalecimiento de capacidades y el acercamiento de sus servicios a los usuarios en todo el territorio; y (ii) mantener actualizados los servicios de sanidad e inocuidad agroalimentaria.
   5. Esto implica acciones a través de dos componentes:1) **Mejora de los servicios provistos por el MGAP**. Este componente busca la mejora de los servicios del MGAP al sector agropecuario, a través de la profundización del desarrollo y aplicación del gobierno electrónico; el fortalecimiento de capacidades y las acciones para mejorar el acercamiento de los servicios a los usuarios en todo el país. Asimismo se espera sumar más trámites de exportación a la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y 2) **Fortalecimiento de la gestión de la inocuidad**. Este componente está dirigido a la consolidación de las garantías de la inocuidad de la producción alimentaria, a través de la continuación del fortalecimiento de la gestión en ese ámbito; el aseguramiento de la mejora continua en la gestión de laboratorios; la implementación integral del análisis y gestión del riesgo; y el fortalecimiento de la nueva Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria del MGAP (DGCIA).
   6. Finalmente, es importante destacar que esta operación complementa de manera sinérgica las inversiones de la Operación 2590/OC-UR que apoya mecanismo para la facilitación de comercio exterior y la 3625/OC-UR que apoya la iniciativa a nivel general de la administración pública de disponibilidad del 100% de los trámites y servicios por vía electrónica. Asimismo la nueva operación – PAGPA II – está alineada con la Estrategia del Banco con el país 2016-2020 (GN-2836), al contribuir a sus objetivos de mejorar la productividad y competitividad y de fortalecimiento de la gestión del Estado.
2. **Validación de criterios en el marco de la Estrategia de Integración**
   1. El Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1135) está alineado estratégicamente con los desafíos de desarrollo incluidos en la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008), que se refiere a la necesidad de expandir la integración económica a través de la mejora de la inocuidad de los alimentos que faciliten la integración de productores a cadenas de valor de calidad y que permitan generar valor agregado.
   2. El proyecto también está alineado con el Marco de Resultados Corporativo (CRF por sus siglas en inglés) (GN-2727-6), a través de los siguientes indicadores vinculados con el Desafío Regional de Integración Económica reflejados en la Matriz de Resultados del Programa: (i) incrementar el valor de las exportaciones; (ii) incrementar los mercados abiertos a las exportaciones agroalimentarias y también de los indicadores de resultados: (i) disminución del costo de trámites de exportación correspondientes al MGAP en carne y lácteos y (ii) rubros del sector agroalimentarios con trámites de exportación del MGAP incorporados en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).
   3. Finalmente, de acuerdo a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), una operación de integración regional se clasifica como tal en la medida en la que atiende a uno de los cuatro criterios siguientes: (i) focalización multinacional, (ii) subsidiariedad nacional, (iii) adicionalidad regional, y (iv) compensación de fallas de coordinación. La presente operación cumple con el criterio de **Subsidiariedad Nacional** ya que apoya una inversión nacional del Gobierno de Uruguay, enfocada en de mejorar las condiciones de la sanidad animal y vegetal, y la inocuidad alimentaria que permitan al país estar actualizados con las exigencia dinámicas de los mercados internacionales, para mantener y incrementar la presencia en los mismos.

1. Anuario Estadístico Agropecuario, DIEA, MGAP 2015. [↑](#endnote-ref-1)
2. Las exportaciones de Uruguay prácticamente duplicaron su participación en el comercio mundial entre 2003 y 2013. [↑](#endnote-ref-2)
3. Anuario OPYPA 2015. [↑](#endnote-ref-3)
4. Incluyendo fruta fresca de cítricos y carne ovina sin hueso a Estados Unidos; carne vacuna sin hueso a Corea del Sur; carne ovina a México; carne bovina, ovina, suina y equina a Vietnam; y cebada y ganado lechero a China. [↑](#endnote-ref-4)