

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA II

(UR-L1135)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: L. Hernando Hintze (RND/CUR) y Gonzalo Muñoz (RND/CDR), Co-Jefes de Equipo; Alvaro Garcia Negro (RND/CPR); Cesar Falconi (CSD/RND); Alberto Villalba (VPS/ESG); Nadia Rauschert y David Salazar (FMP/CUR); Federico Bachino (CSC/CUR); Alonso Chaverri-Suárez (LEG/SGO); y Yolanda Valle (CSD/RND).

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

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	14
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	14
A. Instrumentos de Financiamiento	14
B. Riesgos Ambientales y Sociales	15
C. Riesgos Fiduciarios	15
D. Otros Riesgos del Proyecto.....	16
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	16
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	16
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	19

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

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS
1. Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)
2. Plan de Monitoreo y Evaluación
3. Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) y Plan de Gestión ambiental y Social (PGAS)
4. Plan de Adquisiciones
OPCIONALES
1. Análisis Económico del Proyecto
2. Análisis SECI
3. Perfil Técnico del Componente I
4. Segmentación de Tramites del MGAP
5. Informe de trámites priorizados por el sector privado
6. Informe de Evaluación Final del PAGPA I (2182/OC-UR)
7. Perfil Técnico Componente II
8. Mecanismo de Ejecución
9. Documento sobre Integración

ABREVIATURAS

AGESIC	Agencia para el desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
ALC	América Latina y Caribe
AMSF	Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC
AR	Análisis de Riesgo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CO	Capital Ordinario
DGCIA	Dirección General de Control de la Inocuidad Alimentaria
DGS	Dirección General de Secretaría
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
ESS	Estrategia Ambiental y Social
FDA	<i>Food and Drug Administration</i>
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MR	Matriz de Resultados
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OE	Organismo Ejecutor
OIE	Organización Internacional de Sanidad Animal
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
PA	Plan de Adquisiciones
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PVS	Instrumento para la Evaluación de las Prestaciones de los Servicios Veterinarios
RASFF	<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
UGP	Unidad de Gestión de Proyectos
VAN	Valor Actual Neto
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA II
(UR-L1135)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor (OE): El Prestatario por intermedio del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)			VPP original:	15,25 años ^(b)
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	5,5 años
BID (CO):	7.600.000	95	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Local:	400.000	5	Comisión de crédito:	^(c)
			Moneda de aprobación:	Dólares de EEUU con cargo al Capital Ordinario
Total:	8.000.000	100		
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción:				
El objetivo de la operación 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 sus 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.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:				
(i) Que haya entrado en vigencia la Resolución Ministerial que establecerá los cometidos, estructura y tareas de la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) de forma que se fortalezcan las competencias y atribuciones necesarias para la ejecución del programa, en términos acordados con el Banco; (ii) que el Organismo Ejecutor (OE) haya realizado la conformación del Comité Técnico Operativo del Programa y la designación de un coordinador para cada uno de los dos componentes del programa; y (iii) que el OE haya aprobado y puesto en vigencia el Plan de Gestión Ambiental y Social del Programa (PGAS) en términos previamente acordados con el Banco (¶3.5).				
Condiciones contractuales especiales ambientales y sociales:				
Se incluirán las previstas en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) (¶2.3).				
Excepciones a las políticas del Banco:				
Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input checked="" type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

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

^(b) La Vida Promedio Ponderada (VPP) original y el periodo de gracia podrán ser menores de acuerdo con la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

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

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

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

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Contexto General del Sector Agropecuario.** 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 total de exportaciones¹. 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. En ese contexto el sector registró un crecimiento acumulado de 120% entre el período 2003-2013, significativamente mayor al crecimiento acumulado del PIB total (73%) en el mismo período²; con una tasa promedio anual de crecimiento de la productividad total de sector de 1,5% durante el período 1981-2012, por encima del promedio de la región (1,2%), solo por debajo de Brasil, Chile y Perú (Nin-Pratt et al., 2015).
- 1.2 Dos elementos que evidencian la transformación reciente del sector son 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\$1.616 millones, frente a US\$1.473 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 alimentos³. 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 otros⁴. 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

¹ Anuario Estadístico Agropecuario, DIEA, MGAP 2015.

² Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). 2015. El desarrollo agropecuario y agroindustrial de Uruguay.

³ Las exportaciones de Uruguay prácticamente duplicaron su participación en el comercio mundial entre 2003 y 2013.

⁴ Anuario OPYPA 2015.

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 agroindustriales⁵.

- 1.3 Los cambios observados en la estructura productiva del sector han sido acompañados por un fortalecimiento de la gestión del MGAP que se ha concentrado en procurar: (i) la mejora de los servicios públicos sectoriales (tanto a nivel central como de las oficinas departamentales), mediante la integración de sus sistemas de información, mayor incorporación de tecnologías informáticas en sus procesos, y actualización de su estrategia de recursos humanos, con el propósito de reducir tiempos de trámites y consultas para los productores y empresas, incrementando así la competitividad-costo de las cadenas agropecuarias; y (ii) fortalecer la gestión técnica de los servicios de sanidad e inocuidad, con el propósito de reducir el riesgo de ingreso de enfermedades y apoyar la inserción en mercados internacionales.
- 1.4 **Reformas institucionales y organizativas en marcha.** Dos de los principales ejes de estas reformas han sido la desconcentración de los servicios hacia las regiones y departamentos y la agilización en la gestión de sus trámites; así como el fortalecimiento de la capacidad para la gestión de la inocuidad, reflejado en la reciente creación de la Dirección General de Control de la Inocuidad Alimentaria (DGCIA) del MGAP⁶. A la fecha el MGAP ha logrado equipar 19 oficinas departamentales para que funcionen en línea. Estas reformas han sido especialmente relevantes y requieren ser profundizadas si se considera que históricamente el sector ha concentrado sus servicios en Montevideo y que existen aún algunos trámites sectoriales que sólo pueden gestionarse en oficinas de la capital. A nivel general, para realizar un trámite ante la administración central en forma presencial un ciudadano/productor acude en promedio 2,1 veces a las oficinas competentes (Banco Mundial, 2015). Algunos trámites siguen demandando mucho tiempo, y el costo es elevado en relación a los países competidores. El ranking de Comercio Transfronterizo del Doing Business (Banco Mundial, 2016) presenta al Uruguay⁷ en peor posición (153) que algunos de sus principales competidores: Brasil (145), Paraguay (135), Australia (89) y Nueva Zelanda (55). Existe mucho espacio de mejora en el tiempo y costo del cumplimiento documental (incluyendo la obtención, preparación, procesamiento y presentación de documentos). Dicha fuente indica que el tiempo de trámites de exportaciones para Uruguay es de 96 horas, el promedio de América Latina y el Caribe es de 68 horas, Brasil 42 horas, Paraguay 72 horas, Nueva Zelanda 3 horas y Australia 7 horas. El costo del cumplimiento documental es del US\$231 para Uruguay, mientras que para el promedio de América Latina y el Caribe es US\$134, Brasil US\$226, Paraguay US\$200, Nueva Zelanda US\$67 y Australia US\$264.
- 1.5 En el proceso de provisión de servicios que brinda el MGAP a productores y empresas del sector, se requiere de una serie de trámites, muchos de los cuales forman parte de los sistemas de sanidad e inocuidad (tareas de control y

⁵ 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.

⁶ Artículo 273 y siguientes de la Ley 19355, promulgada el 19/12/2015.

⁷ Los países mencionados son al igual que Uruguay exportadores de *commodities*: soja, carne, lácteos.

vigilancia) y de información que son necesarios para ofrecer las garantías a los mercados y consumidores. Estos trámites imponen costos de transacción a los productores y empresas, los cuales son elevados debido a factores como: (i) la cantidad y costo de los documentos previos requeridos para el trámite (pre-requisitos); (ii) el número de pasos en cada trámite y el tiempo que insume cada uno; (iii) la centralización en Montevideo para la gestión presencial de algunos trámites, que ocasiona la necesidad de traslados; (iv) la duplicación de controles o estudios dentro de un mismo trámite; y (v) el bajo nivel de conocimiento y de auto-confianza que tiene el ciudadano para realizar trámites y transacciones en línea.

1.6 En la visión del sector privado, en particular lo que refiere a trámites vinculados al comercio exterior (exportaciones e importaciones), las demoras en la respuesta del MGAP, como el tiempo de atención y costos directos que demandan los trámites, afectan el desempeño de los negocios y en consecuencia tiene un impacto negativo sobre la competitividad⁸. Los costos de transacción comerciales se han transformado en un tema de importancia estratégica en la región dada la creciente fragmentación geográfica de la producción y la sensibilidad del comercio a la variable tiempo⁹; esto se da en un contexto en que otros costos, como los de transporte, ha ido disminuyendo. Por tanto, la reducción de los costos de transacción facilita el incremento en el comercio exterior y también mejoras en materia de atracción de inversiones extranjeras¹⁰. Una evaluación llevado a cabo en Uruguay (Volpe et al.,2015) encuentra que un aumento del 10% de la demora en frontera resulta en una caída en las exportaciones de 3,8%. Esto impacta tanto en los exportadores, a través de mayores costos, como en los importadores, que tienden a elegir empresas con menores demoras en las entregas. Además, las demoras impactan más sobre los bienes que sufren una depreciación con el paso del tiempo como los productos frescos. Respecto a la reducción de costos de transacción por medio del desarrollo de los trámites públicos en línea (gobierno electrónico), un estudio del desarrollo de dichos servicios en España muestra ahorros importantes para las empresas y personas, así como mejoras en las eficiencias administrativa del sector público (De la Nuez, et al., 2015).

1.7 **Sanidad e inocuidad en permanente actualización.** A pesar de los avances institucionales registrados y el buen desempeño del sector en acceder a mercados con mayores exigencias sanitarias y de inocuidad, se requiere mantener actualizadas los equipos y capacidades técnicas-profesionales para contar con servicios que se encuentren en condiciones de atender las cambiantes amenazas fito-zoosanitarias así como las cada vez más exigentes demandas de los mercados en inocuidad de alimentos. La experiencia del país ha demostrado los beneficios de mantener el estatus sanitario para acceder al comercio exterior; la aparición en 2001 de un brote de fiebre aftosa tuvo un costo estimado sobre el sector cárnico y la economía del país de US\$700 millones (Knight-Jones y Rushton, 2013; Otte et al., 2004). Por otro lado, Carter (2007)

⁸ Ver estudio de consultoría realizado como parte del diseño: [Informe de trámites priorizados por el sector privado](#).

⁹ BID. 2015. Uruguay. Nota Sectorial sobre Comercio e Inversiones.

¹⁰ OCDE estima que a nivel global una reducción de 1% en los costos de transacción globales generará una ganancia en términos de renta mundial que ascendería a los US\$40 mil millones, lo que beneficiaría a los operadores comerciales, a los consumidores e indirectamente a los gobiernos nacionales.

estimó pérdidas de US\$2 mil millones en el sector ganadero, como consecuencia de no contar con las capacidades de un nuevo laboratorio de diagnóstico veterinario para apoyar la industria ganadera del Estado de Michigan.

- 1.8 El MGAP, a través de la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), cumple el rol de autoridad sanitaria nacional y es responsable del cumplimiento de las normas y directrices de las agencias internacionales de referencia (Organización Mundial de Sanidad Animal -OIE, Convención Internacional de Protección Fitosanitaria -CIPF, Codex Alimentario) Una estrategia exportadora de alimentos requiere de la obtención de niveles adecuados de calidad en los servicios oficiales responsables de certificar los aspectos de sanidad e inocuidad. Los países de destino muestran diversidad en sus niveles de exigencias en estos aspectos, por lo que la capacidad de cumplir con las solicitudes de aquellos que son más estrictos, genera un mayor espacio para el comercio y fortalece la competitividad del país exportador.
- 1.9 En lo referente a inocuidad, la regulación del comercio internacional (contenida en sustancia en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, AMSF), establece que los países podrán limitar el acceso a determinados productos con el objetivo de proteger la salud de su población humana, animal o vegetal; pero estas limitaciones deben basarse en estudios científicos o en recomendaciones de referentes técnicos específicos (OIE, Codex Alimentarius, IPFC). Uruguay no cuenta con estadísticas de impactos de la inocuidad a nivel de la salud humano, pero por ejemplo estudios publicados por los Centros de Control y Prevención de Enfermedades de EE.UU, en ese país, alrededor de 48 millones de personas enferman, 128.000 son hospitalizadas y 3.000 mueren cada año debido a enfermedades transmitidas por los alimentos (Consejo para la Información Sobre Seguridad de Alimentos y Nutrición, en <http://foodsafetynews.com>). Un punto básico en cualquier sistema de gestión de la inocuidad está dado por la capacidad de evaluar la condición de los alimentos y los insumos, en cualquier etapa del proceso, mediante análisis objetivos de laboratorios. La habilitación de los mercados de exportación tiene una fuerte dependencia de la valoración que los compradores realicen de la cobertura, capacidad, competencia técnica y credibilidad del sistema de laboratorios oficiales, resultando este aspecto un determinante básico de la competitividad en el rubro alimentos. Según la última evaluación de las prestaciones de los servicios veterinarios, [PVS de la OIE](#) realizada en Uruguay del 2014, la competencia de garantías de calidad de los laboratorios, alcanzaron un valor de 3 sobre 5, siendo este valor de 4 en el informe de la OIE del 2007. Por lo tanto, se requieren acciones para actualizar y certificar técnicas de laboratorio según requerimientos cambiantes y adaptar su capacidad para responder a una demanda creciente.
- 1.10 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).

- 1.11 El comercio mundial de alimentos presenta oportunidades que Uruguay busca capitalizar. Por un lado, entre 1970 y 2013, el comercio de los alimentos aumentó 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. Por su parte, se espera que la población mundial crezca en más de un tercio hasta el 2050 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 zoonosanitarias para la erradicación de las enfermedades de importancia económica y de salud pública.
- 1.12 **Experiencia del Banco.** El Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (PAGPA I - 2182/OC-UR, 2010) inició el apoyo a un proceso de fortalecimiento institucional y de los servicios de sanidad e inocuidad, con un financiamiento del Banco por US\$10,5 millones. Entre los productos y resultados de PAGPA I, que se han utilizado como insumo o experiencias para la 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 sectorial¹¹; (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. Los planes mencionados incluyen un conjunto de actividades que será financiado con PAGPA II. La operación finalizó el 31 de julio de 2016 y ha contado con una evaluación final que está en fase de revisión.

¹¹ El campus incluye además al INIA, la Universidad de La República, el laboratorio regional Norte de DILAVE y la Junta Departamental de Tacuarembó, y promueve el establecimiento de proyectos conjuntos, por ejemplo en forestación y ganadería, para promover el desarrollo regional.

Asimismo, el Programa de Mejora de Servicios Públicos e Interacción Estado-Ciudadanos (3625/OC-UR), aprobado en 2015, apoyará el desarrollo del gobierno electrónico, iniciativa que será complementada, a nivel del MGAP, en la operación propuesta (¶1.25).

- 1.13 Adicionalmente, con la presente operación se continúa con el apoyo que el Banco ha venido prestando al sector de manera amplia y continua desde la década de los ochenta, especialmente a la institucionalidad sanitaria, a través de las operaciones Proyecto de Sanidad Animal (518/OC-UR, 1987) y Programa de Servicios Agropecuarios (1131/OC-UR, 1998). Por otro lado, el Banco ha financiado operaciones en Argentina (1950/OC-AR, 2008-2015), Bolivia (2061/BL-BO, 2008-2014), Nicaragua (1500/SF-NI, 2003-2011; 2738/BL-NI, 2012) y Perú (1647/OC-PE, 2005-2009), entre otras. En base a las operaciones previas, y en especial la experiencia adquirida en 2182/OC-UR, así como las conclusiones y sugerencia del documento de [OVE de Evaluación Comparativa de Proyectos de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, 2002-2014](#), se adjuntan en el Cuadro I las principales lecciones aprendidas y cómo éstas se han incorporado al diseño de la operación propuesta.

Cuadro I. Incorporación de principales lecciones aprendidas

Lección aprendida	Reflejo en el diseño del programa
Realizar una labor de diagnóstico adecuado a fin de refinar la identificación y el diseño, y en los casos en que no exista información suficiente para realizar los diagnósticos, examinar la alternativa de comenzar las intervenciones con un proyecto piloto.	El Programa cuenta con una primera fase donde se generan una serie importante de insumos (¶1.12) que son la base para la identificación de acciones y el diseño de la nueva operación.
Las decisiones de los servicios de sanidad deben ser independientes y realizarse sobre bases puramente científicas, debido a la naturaleza de las amenazas que estos deben atender y a las demandas de credibilidad local e internacional.	El Programa busca mantener a la autoridad competente en materia de sanidad e inocuidad a la vanguardia de los temas tecnológicos y procesales, buscando mantener la más amplia inserción internacional posible para productos agroalimentarios.
Para la sostenibilidad de los proyectos en sanidad e inocuidad es importante apoyar esquemas para su sostenibilidad financiera que, en el caso de los laboratorios, implica considerar el principio de costos compartidos con los beneficiarios.	El Programa prevé la implementación de un sistema de gestión integral de laboratorios que proveerá de información detallada de costos, que hoy no existe y es indispensable para racionalizar las tarifas de los servicios brindados.
Las instituciones de control sanitario requieren programas continuos de actualización y capacitación de sus funcionarios. La resistencia al cambio en los procesos de gestión requiere sensibilizar, concientizar y capacitar a los RRHH.	Se prevén capacitaciones en ambos componentes, en particular en lo que involucra la introducción de nuevos equipamientos y sistemas de gestión.
Es necesario avanzar en Uruguay hacia sistemas de laboratorios que involucren el seguimiento y control de procesos.	El programa financiará un sistema integral de gestión de laboratorios que permitirá el control de procesos y el análisis de la información desde una perspectiva del manejo de riesgos.
Es necesario profundizar los mecanismos de evaluación y gestión del riesgo sanitario, más allá de tomar medidas reactivas frente a eventos adversos.	El programa implantará el análisis basado en riesgos en las principales cadenas agroalimentarias, sustituyendo el enfoque reactivo.
La gestión de la sanidad e inocuidad requiere del trabajo intra-institucional entre divisiones o departamentos, para lo que es necesario contar con una adecuada planificación y coordinación.	El MGAP ha avanzado con la creación de la UCPIA y el programa contará con un Comité Técnico Operativo en el que participarán las unidades o direcciones del MGAP involucradas en cada componente.
Para una mejor evaluabilidad, es importante identificar indicadores que estén directamente relacionados con las actividades que apoyan los proyectos.	El programa incluye indicadores de resultados directamente ligados con las actividades de los dos componentes como: costos de trámites, eventos de observaciones de inocuidad en exportaciones y eficiencia de los laboratorios. Adicionalmente, la operación apoyará un observatorio de exigencias y tendencias de exportación que permitirá mejorar la información relacionada con los efectos del programa.

1.14 **Conceptualización del programa.** El programa se ha conceptualizado como un apoyo a la mejora en la provisión de bienes públicos agropecuarios que son de especial importancia para Uruguay, por el rol del sector en la economía del país. Busca fortalecer la necesidad de preservar el patrimonio agropecuario uruguayo de riesgos sanitarios y ofrecer las garantías de inocuidad requeridas por los

mercados externos, especialmente aquéllos de alto valor, como parte de la prioridad gubernamental de posicionar a Uruguay como un proveedor confiable y seguro de alimentos de calidad. Para ello, se trabajará sobre la base de lo aprendido en la ejecución de PAGPA I y de planes y estudios desarrollados durante su ejecución (¶1.12), priorizando un conjunto de acciones claves que permitan contar con un sistema de gestión de inocuidad capaz de responder a las nuevas prácticas internacionales.

- 1.15 El programa impulsará los siguientes pilares: (i) el fortalecimiento de los **bienes públicos agropecuarios**; (ii) la reducción **de costos de transacción del MGAP** y (iii) la disminución de la vulnerabilidad del país frente a las **mayores exigencias de sanidad e inocuidad de los alimentos**.
- 1.16 Con respecto al primero, la literatura económica muestra que las inversiones destinadas a la provisión de bienes públicos rurales (e.g., innovación tecnológica, sanidad agropecuaria, información de mercados, infraestructura rural, etc.), tienen mayor retorno económico y mayores impactos en la productividad, los ingresos y el manejo sostenible de los recursos naturales, comparado con el gasto público destinado a la provisión de bienes privados (e.g., compra y distribución de insumos, subsidios a la producción). Específicamente, en ALC la evidencia demuestra que la composición del gasto público rural es más importante que la magnitud del gasto (López y Galitano, 2007 y Foster et al., 2015). Uruguay destaca en este aspecto al ser el segundo país de la región que dedica un mayor porcentaje del gasto público agropecuario a bienes públicos ([Agrimonitor](#)), y en ese contexto, el Programa busca fortalecer la provisión de los servicios públicos agropecuarios, específicamente en el área de sanidad e inocuidad agropecuaria.
- 1.17 Sobre el segundo pilar, se trabajará en reducir los costos de transacción que enfrentan los productores y empresas del sector agropecuario al realizar gestiones ante el MGAP, a través de la simplificación de los diferentes tipos de trámites, incrementando la gestión en línea de los mismos, sumado a un acercamiento con los usuarios¹². Los tiempos y procedimientos requeridos para realizar los trámites tienden a incrementar los costos operativos de los agentes de las cadenas agroalimentarias y por ende ocasionan pérdidas de competitividad.
- 1.18 Por último, 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

¹² La simplificación y manejo electrónico de trámites, adicionalmente, permitirá reducir el tiempo del personal del MGAP dedicado a dichos trámites, generando oportunidades de mejorar la eficiencia interna.

(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 estatus sanitario y las condiciones de inocuidad de los alimentos que se utilizarán como insumos para la exportación o el consumo interno.

- 1.19 En la gestión de la inocuidad de los alimentos, el programa busca lograr la implementación del proceso de Análisis de Riesgo (AR), para que las decisiones se basen en criterios científicos, fundamentalmente a través del fortalecimiento de las capacidades en los componentes críticos de evaluación y comunicación de riesgo. El AR entrega información referente a los peligros a la salud humana o animal que se asocian a la presencia de agentes contaminantes o patógenos en cualquier etapa en la elaboración, transporte o comercialización de un producto alimenticio. El AR permite focalizar los controles en los puntos críticos que concentran el mayor riesgo, multiplicando el efecto de los análisis y permitiendo generar estrategias de intervención fundamentadas. Con estos procesos se logran mantener los mercados externos abiertos y se protege a los consumidores nacionales.
- 1.20 **Estrategia del país en el sector.** Uno de los cinco lineamientos del 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. El programa propuesto está alineado con esta visión del sector.
- 1.21 **Alineación Estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) productividad e innovación, al apoyar servicios de calidad del gobierno para el sector productivo agroindustrial; y (ii) integración económica, al potenciar la inocuidad de los alimentos que faciliten la integración de productores a cadenas de valor de calidad y valor agregado (ver [enlace](#)). Asimismo, considerando el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) (CRF), el programa se alinea con los indicadores de Contexto Regional (7) de comercio intrarregional de bienes y (12) de eficacia gubernamental, a través de los indicadores de impacto de la Matriz de Resultado del Programa: (i) incrementar del valor de las exportaciones agroalimentarias de Uruguay y (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). El programa también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios del MGAP, según se refleja en los indicadores de resultado antes mencionados y el indicador de mejora de la eficiencia de laboratorios. Adicionalmente, el programa se alinea con el indicador de Resultado de Desarrollo de los Países (5): tiempo de procesamiento del

comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias responsables, a través de los indicadores de resultado antes mencionados; con el indicador (11), beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital natural, al mejorar los servicios sanitarios y de inocuidad que permiten el mantenimiento del patrimonio agropecuario, insumo clave que para que los productores hagan un uso más eficiente del capital natural; y también con el indicador (25), agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos, a través de los indicadores de producto: 100% de trámites cuentan con gestión total disponible vía web, Herramienta notificación electrónica operativa, Sistema Integral de Gestión de Laboratorios implantado, entre otros.

- 1.22 Adicionalmente, también es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-5), que enfatiza la necesidad de fortalecer la provisión de bienes públicos sectoriales; así como el Marco Sectorial de Seguridad Alimentaria (GN-2825-3) respecto a la dimensión de acceso a alimentos seguros y nutritivos; y también con el Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6), que aborda la problemática de los costos de logística, incluyendo los de facilitación, que son hoy en día los principales obstáculos en el comercio internacional. La operación está alineada con la Estrategia de país con Uruguay 2016-2020 (GN-2836), al contribuir a sus objetivos de mejorar la productividad y competitividad y de fortalecimiento de la gestión del Estado.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.23 El objetivo de la operación 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.
- 1.24 **Componente 1. Mejora de los servicios provistos por el MGAP (US\$3,63 millones).** 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 VUCE¹³. Este enfoque se ve reflejado en dos subcomponentes: (i) mejora de los servicios del MGAP mediante tecnologías de la información y simplificación de trámites; y (ii) mejora de las redes interinstitucionales en el territorio.
- 1.25 **El Subcomponente 1.1** busca mejorar la interacción con los ciudadanos y los trámites asociados, que resulten en menores costos de transacción para los

¹³ VUCE es un mecanismo de facilitación de comercio exterior creado dentro de Uruguay XXI, la institución encargada de la promoción de inversiones y exportaciones de bienes y servicios, dependiente del MEF y MRREE. Actualmente existe la Operación UR-L1060 que financia esta iniciativa.

actores privados (¶1.17), mediante la ejecución de los siguientes proyectos específicos: (i) Implantación de notificaciones electrónicas desde el MGAP hacia quienes realizan trámites con dicha institución; (ii) Implantación de Expediente Electrónico, para gestionar expedientes, documentos y flujos de trabajo, soportándolos electrónicamente, eliminando el papel y mejorando la calidad del servicio; (iii) Iniciativa Trámites 100% en Línea, en coordinación con la iniciativa nacional (Decreto No.184/015), con el objetivo de impulsar la disponibilidad de los trámites y servicios de la administración central y otras entidades públicas por vía electrónica¹⁴; (iv) Supresión y Simplificación de Trámites, que busca reducir el número total de trámites y/o simplificarlos, sin afectar los servicios prestados, racionalizando los procesos; y (v) Creación y desarrollo del Sistema Integrado de Atención Presencial (SIAP), con la consolidación del sistema de ventanilla única (iniciado en PAGPA I) para asegurar que se pueda gestionar cualquier trámite de las nueve Direcciones o Unidades Ejecutoras del MGAP, en forma presencial, en cualquiera de las oficinas administrativas pertenecientes al Sistema. Estos proyectos incluyen actividades de capacitación del personal del MGAP.

1.26 **El Subcomponente 1.2** contribuye a la creación de un campus interinstitucional de investigación, aprendizaje e innovación en el este del país (Departamento de Treinta y Tres)¹⁵. El programa financiará la construcción de una oficina del MGAP¹⁶ en un campus interinstitucional, sobre terrenos propiedad del Estado Uruguayo, en el cual se encuentra ubicado el INIA. El Instituto Plan Agropecuario está construyendo allí sus instalaciones y la Universidad de la República (UDELAR) construirá una sede regional. Se apunta a lograr que acciones de implementación colectiva con productores de la zona de influencia (por ejemplo en campañas sanitarias para el control de plagas y enfermedades varias, y apoyos y trabajos en red con las otras instituciones del campus), promuevan el desarrollo de capacidades competitivas y logren una mayor eficiencia de la gestión ministerial y del sector. La instalación de la sede ministerial en el campus permite también unificar sus oficinas y su personal técnico y administrativo en una sola sede física¹⁷, además de articular acciones entre entidades públicas y privadas. Adicionalmente se espera que esto permita bajar costos, ganar eficiencia y producir y difundir soluciones a problemas productivos locales.

1.27 **Componente 2. Fortalecimiento de la gestión de la inocuidad (US\$3,84 millones).** 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 DG CIA del

¹⁴ El programa coordina con la operación 3625/OC-UR, que apoya la iniciativa a nivel general de la administración, para así potenciar los logros.

¹⁵ Se ha priorizado la zona este por su menor desarrollo relativo frente a la zona oeste del país. En las otras zonas del país, la zona centro – norte estará atendida por el Campus Tacuarembó, que recibió apoyo de PAGPA I; mientras que la zona sur cuenta con el campus existente en Montevideo.

¹⁶ Se cuenta con los diseños preliminares de estas oficinas. El marco legal en Uruguay no permite el inicio de una obra sin que ésta cuente con los correspondientes permisos ante la Intendencia respectiva. Para emitir el permiso se requiere la existencia de un diseño de obra y la viabilidad de localización; así como la revisión de que la empresa se encuentre al día en sus obligaciones tributarias y ante la seguridad social,

¹⁷ Hoy en día el MGAP alquila dos locales diferentes que serán reemplazados por las oficinas propuestas.

MGAP. En este contexto, el componente genera información y herramientas que permitirán, a través de una adecuada interacción público-privada, tomar acciones preventivas a lo largo de las diferentes cadenas productiva. El nuevo sistema de gestión, así como la inversión en equipamiento, serán acompañados de respectivas capacitaciones, al igual que los tema de análisis de riesgo y barreras sanitarias. Para ello, se trabajará en tres subcomponentes:

- 1.28 **Subcomponente 2.1. Sistema Integral de Gestión de los Laboratorios (SIGLA).** Se financiará el desarrollo y aplicación de un sistema que tendrá las siguientes prestaciones: (i) Sistema de Gestión de Muestreo que permitirá focalizar y aumentar la eficiencia de los controles con base técnica; (ii) ingreso de muestras vía dispositivos móviles; (iii) un sistema de costeo que posibilitará el cálculo de costos plenos de análisis de laboratorios; (iv) integración (proveyendo y recibiendo información) al resto de los sistemas existentes de captura de datos sanitarios; (v) un portal de comunicación con laboratorios privados habilitados; (vi) un portal de comunicación con laboratorios de frigoríficos; (vii) herramientas para sustentar acciones sanitarias preventivas o correctivas específicas (en base al análisis de tendencias de valores de resultados de análisis, detección de valores atípicos y análisis de datos georeferenciados); y (viii) incluirá la capacidad de gestionar y planificar inventarios en forma particular y para el conjunto de los laboratorios. Asimismo, se financiará un edificio para concentrar en un único predio los laboratorios de alimentos de origen animal (hoy los laboratorios están dispersos, ver [Análisis Ambiental y Social](#)), generando eficiencias en el uso de los recursos humanos y equipamiento.
- 1.29 **Subcomponente 2.2. Implantación del Análisis de Riesgos al control de la inocuidad de los alimentos.** Se financiará: (i) la generación de protocolos base de análisis de riesgo a nivel de cadena; (ii) un sistema de seguimiento (observatorio) de las exigencias y tendencias de los mercados internacionales de destino que retroalimente la revisión de los protocolos y el conjunto de los esfuerzos de control; y (iii) la formación de recursos humanos que se desempeñen como “gestores de riesgos” (con la misión de garantizar que se lleve a cabo el análisis de riesgos, así como la responsabilidad última de la selección y aplicación de medidas de control para la inocuidad de los alimentos).
- 1.30 **Subcomponente 2.3. Plan piloto de barreras sanitarias.** Se financiará la implantación y puesta en funcionamiento de tres barreras sanitarias pilotos en frontera¹⁸, para mejorar el sistema existente, a través de la incorporación de equipamiento (*scanners, hardware, cámaras de vigilancia*), *software* e infraestructura moderna¹⁹. Esto posibilitará un manejo ordenado e inteligente de la fiscalización y eventuales decomiso de materiales de riesgo, al permitir realizar muestreos en base a información relevante y puntual en cada caso, compatibilizando de manera eficiente las necesidades de un tránsito fluido de personas y la protección del patrimonio sanitario.

¹⁸ Existen hoy en día 19 barreras en puertos, aeropuertos y cruces de frontera con Argentina y Brasil.

¹⁹ Los lugares de instalación de las barreras pilotos serán determinados por las nuevas autoridades de la DG CIA en el primer año de ejecución del Programa, con base en la evaluación del riesgo sanitario.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.31 El programa cuenta con una [Matriz de Resultados](#) (MR) acordado con el prestatario (Anexo II) que contiene los indicadores de impacto, resultados y productos del programa, sus líneas de base y metas. En consistencia con los objetivos del programa (¶1.23), los indicadores de impacto buscan, de manera complementaria, capturar dos dimensiones de la competitividad y el acceso a mercados que están asociadas con el programa: Incremento del valor de las exportaciones agroalimentarias de Uruguay e incremento de los mercados abiertos a las exportaciones agroalimentarias. A nivel de resultados se prevé: (i) disminución del costo de trámites de exportación correspondientes al MGAP en carne y lácteos; (ii) rubros del sector agroalimentario con trámites de exportaciones del MGAP incorporados en la VUCE; (iii) disminución de observaciones de inocuidad en exportaciones de alimentos y (iv) mejora en la eficiencia de laboratorios. La operación beneficiará a los miembros de las principales cadenas agroalimentarias de Uruguay (al menos 50.000 productores de cadenas ganaderas, 7.000 de cadenas agrícolas, 700 pescadores y 50 empresas exportadoras), al reducir sus costos de transacción y ayudar a preservar las condiciones de inocuidad y el acceso a los mercados.
- 1.32 **Viabilidad económica.** La viabilidad económica del programa fue analizada utilizando un modelo de análisis costo-beneficio de dos aspectos clave del programa: (i) la reducción de los costos de transacción (directos e indirectos y de oportunidad) como consecuencia de la mejora de los servicios del MGAP; y (ii) la disminución de rechazos de exportaciones como consecuencia del fortalecimiento de los controles, en especial de las mejoras de los laboratorios, de una gestión con base en análisis del riesgo y de brindar información oportuna sobre los requisitos de los mercados (ver [link](#)). En el Componente I los principales beneficios provienen de reducir los costos de oportunidad asociados a los tiempos de trámites que se realizan ante el MGAP y a los trámites presenciales, a partir de la mejora en la gestión e implementación del gobierno electrónico. En el caso del Componente II, la evaluación tomó como beneficios la reducción esperada de los rechazos en la exportación de los principales productos agropecuarios atribuibles a cuestiones de inocuidad. Las estimaciones resultaron en un Valor Actual Neto (VAN) de US\$4,43 millones (con una tasa de descuento de 12%) y una tasa interna de retorno (TIR) de 46%, lo que demuestra una rentabilidad económica positiva del Programa. Asimismo, estos resultados son robustos ante análisis de sensibilidad donde se modelizan cambios en los supuestos de los cálculos, tanto sobre el nivel de reducción de costos promedio de los trámites, como del valor de la reducción de rechazos por problemas de inocuidad, resultado de la mejora de las capacidades del MGAP.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa está diseñado como un préstamo de inversión, bajo la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) y la modalidad de inversión específica. Su

costo total asciende a US\$8,0 millones, de los cuales US\$7,6 millones serán financiados por el Banco con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO).

Cuadro II. Costo y Financiamiento del Programa (en miles de US\$)

Categoría de inversión	BID	Contrapartida Local	Total	%
I. Costos directos				
Componente 1. Mejora de los servicios provistos por el MGAP	3.451	176	3.627	45,4
Componente 2. Fortalecimiento de la gestión de la inocuidad	3.706	138	3.844	48,0
II. Administración del Programa (seguimiento, evaluación, auditorías)	443	86	529	6,6
Total	7.600	400	8.000	100
Porcentaje	95	5	100	100

- 2.2 El período de desembolso del programa será de cinco años contados desde la fecha de vigencia del contrato de préstamo. Los recursos del programa serán desembolsados bajo la modalidad de Anticipos de Fondos.

Cuadro III. Cronograma de desembolsos (en miles de US\$)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Total	1.262	2.014	2.401	1.271	1.049	8.000
%	16	25	30	16	13	100

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) del Banco, la operación ha sido clasificada categoría “B”. La ejecución del Programa tendrá predominantemente impactos positivos a neutros, con impactos potenciales negativos de menor relevancia, temporales y fácilmente mitigables por medidas preventivas, según lo indicado en el [Informe de Gestión Ambiental y Social \(IGAS\)](#), el cual incluye un Plan de Gestión Ambiental – Social. La responsabilidad del control y seguimiento del Plan de Gestión Ambiental – Social recaerá sobre la UGP, incluyendo el cumplimiento de las condiciones contractuales ambientales y sociales previstas en el IGAS (¶5.2). Los principales impactos del Programa se relacionan con la construcción de dos obras pequeñas (una nueva sede MGAP en el Departamento de Treinta y Tres – 320m² y un edificio para la conformación de un único laboratorio de alimentos de origen animal – 420m²). Se prevé que estos impactos serán fácilmente manejables. El análisis ambiental concluyó que por sus características y dimensiones, no se esperan riesgos socio ambientales significativos o duraderos.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Considerando el adecuado desempeño del MGAP en materia fiduciaria en la ejecución de la operación 2182/OC-UR, no se esperan riesgos fiduciarios que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del Programa. No obstante,

durante la preparación de la operación se actualizó la evaluación de la capacidad institucional del MGAP ([link](#)) en las dimensiones de: planificación y organización, capacidad de ejecución de las actividades programadas y organizadas (administración de personal, bienes y servicios y financiera) y control. El resultado consolidado de las capacidades del MGAP evaluadas por SECI, presenta un grado de desarrollo satisfactorio, lo que se asocia a un nivel de riesgo bajo.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.5 Los principales riesgos identificados con sus respectivas medidas de mitigación, son: (i) la resistencia al uso y falta de apropiación de nuevas herramientas electrónicas y nuevos procesos por parte de los funcionarios del MGAP, el cual será mitigado con capacitaciones, asistencia de funcionarios especializados, mesas de ayuda; y (ii) la resistencia por parte de los funcionarios de DINARA al traslado al laboratorio de inocuidad de alimentos, ante lo cual se cuenta actualmente con un servicios de transporte que será habilitado también para dichos funcionarios.
- 2.6 El mantenimiento de los activos financiados por el programa corresponde al MGAP y sus costos, además de ser mínimos respecto al presupuesto de la institución, provendrán de ahorros generados con el proyecto (tanto por dejar de alquilar locales, como por mejoras de eficiencia al tener los tres laboratorios de alimentos juntos en un solo predio). Asimismo, no se espera que se requiera personal adicional, solo el traslado desde otras oficinas. Por su parte, respecto a la sostenibilidad de los pilotos de barreras sanitarias, la creación, durante 2015, de una gerencia de barreras sanitarias en la estructura del MGAP, permitirá contar de ahora en adelante con un presupuesto específico para ello. El MGAP analizará los resultados de estos pilotos para decidir sobre su futura escalabilidad.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario, actuando por intermedio del MGAP; será el Organismo Ejecutor del Programa, el cual tendrá total responsabilidad sobre la administración y supervisión del programa.
- 3.2 Para cumplir con sus funciones, el MGAP dentro de la Dirección General de Secretaría (DGS) contará con la [Unidad de Gestión de Proyectos](#) (UGP) que tendrá a su cargo la gestión, seguimiento y evaluación del Programa, así como el cumplimiento de las disposiciones contractuales referentes a la ejecución del mismo. A estos efectos coordinará con las divisiones correspondientes dentro de la DGS y las demás direcciones y unidades del MGAP con competencias relevantes para la implementación del Programa (DGSA; DGSG; DG CIA). En consecuencia, la estructura jerárquica del Proyecto estará integrada de la siguiente manera: (i) Director del Proyecto: Director General de Secretaría; (ii) Gerente Ejecutivo: Gerente de la UGP; y (iii) dos Coordinadores Técnicos, uno por cada componente. Asimismo, se conformará un Comité Técnico

Operativo (CTO) que estará integrado por el Director General de Secretaría, quien lo liderará, el Gerente de la UGP o quien éste delegue, los directores de las unidades o direcciones del MGAP involucradas o quienes ellos deleguen y los Coordinadores Técnicos de cada componente del programa. Ésta será una instancia de coordinación estratégica y monitoreo de riesgos del Programa.

- 3.3 La estructura de la UGP incluye una Dirección Ejecutiva, una Unidad de Administración y Finanzas, una Unidad Técnico Operativa y un Área de Asesorías. A través de esta estructura, la UGP llevará a cabo, entre otras, las siguientes funciones: (i) la administración de los recursos financieros del préstamo del Banco y del aporte local; (ii) la planificación, contratación e implementación de las actividades previstas en los componentes del Programa, coordinando con las instancias necesarias cuando así corresponda; (iii) la coordinación y supervisión de la sistematización de información para el monitoreo de productos y la evaluación de los resultados e impactos del Programa; (iv) el manejo de los aspectos fiduciarios; (v) la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social y en el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) del Programa; y (vi) la preparación de los informes, planes, estados financieros y solicitudes de desembolso previstos en el contrato de préstamo y otros que razonablemente pueda solicitar el Banco. Asimismo la UGP brindará apoyo a través de las áreas de Capacitación y Comunicación y cuenta con un Sistema de Gestión Integral de la Información (SIG) que permite gestionar datos a nivel del Ministerio, transparentar procesos y disponer información vinculada a técnicos y beneficiarios.
- 3.4 Los Coordinadores Técnicos de cada componente tendrán las siguientes responsabilidades: (i) participar en la definición de las líneas de trabajo conjuntamente con el resto de los integrantes del CTO; (ii) elaborar, con el apoyo de la UGP, los POA de su componente; (iii) elaborar las especificaciones técnicas requeridas, así como apoyar los procedimientos para las adquisiciones y contrataciones; y (iv) implementar el programa en coordinación con los directores de las unidades ejecutoras del MGAP correspondientes y gestionar el cumplimiento de los requerimientos incluidos en el IGAS y el PGAS.
- 3.5 Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento las siguientes: **(i) que haya entrado en vigencia la Resolución Ministerial que establecerá los cometidos, estructura y tareas de la UGP, de forma que se fortalezcan las competencias y atribuciones necesarias para la ejecución del programa, en términos acordados con el Banco; (ii) que el OE haya realizado la conformación del Comité Técnico Operativo del Programa y la designación de un coordinador para cada uno de los componentes del programa; y (iii) que el OE haya aprobado y puesto en vigencia el Plan de Gestión Ambiental y Social del Programa (PGAS) en términos previamente acordados con el Banco.**
- 3.6 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos a consultoría y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco, serán realizadas de acuerdo con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9). El

Plan de Adquisiciones (PA) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución, así como los procedimientos aplicados por el Banco para su revisión.

- 3.7 **Financiamiento Retroactivo y Reconocimiento de Gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta por la suma de US\$305.000 (4% del monto propuesto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$15.250 (4% del monto estimado del aporte local), gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para contar con un equipo de consultores, equipamiento y gastos de funcionamiento que continúe el proceso de fortalecimiento del MGAP, encaminado a los objetivos de PAGPA II; siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 5 de julio de 2016 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.8 Los acuerdos y requisitos fiduciarios ([Anexo III](#)) establecen el marco de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones aplicables para la ejecución del programa. Se prevé la recontractación de consultores individuales que previamente fueron seleccionados para el préstamo 2182/OC-UR y que continuarán prestando servicios para la presente operación. Este procedimiento está justificado según previsto en las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9, 5.4, a), cuando los servicios son una continuación de un trabajo previo que el consultor ha desempeñado y para el cual el consultor fue seleccionado competitivamente. Asimismo, se prevé la compra directa a la firma Microsoft para la ampliación y renovación de licencias del software que el MGAP utiliza actualmente. Esta contratación está justificada según previsto en las Políticas para la adquisición de bienes y obras financiados por el BID (GN-2349-9, 3.6, c), cuando el bien requerido puede obtenerse de una sola fuente.
- 3.9 **Desembolsos.** La modalidad de desembolsos será la de “anticipos” basado en las necesidades reales de liquidez. Preferentemente, estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 70% del monto anticipado²⁰ y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición, y la planilla de planificación financiera. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.
- 3.10 **Auditorías.** Durante la ejecución, la UGP presentará anualmente los Estados Financieros Auditados (EFA) del programa, en los términos requeridos por el Banco. Se acordó con el ejecutor que la auditoría será realizada por el Tribunal

²⁰ El proceso de ejecución presupuestaria de Uruguay compromete las disponibilidades de los pagos, una vez que los mismos son obligados en el Sistema Integrado de Información Financiera. Sin embargo, puede haber retraso entre el momento de dicha obligación y el que ésta se hace efectiva, dependiendo del cupo financiero mensual del Ministerio. Esto, a su vez, puede impedir la justificación de dichos gastos y, por lo tanto generar dificultades de liquidez, afectando la ejecución financiera del programa. Por este motivo, a solicitud de la unidad ejecutora, se acordó bajar el porcentaje de justificación a un 70% de los saldos anticipados.

de Cuentas de la República o, en su defecto, por una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco. Los EFA auditados serán presentados a los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de cierre dentro de los 120 días posteriores al último desembolso.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.11 El programa cuenta con un [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) acordado con el MGAP e incorporado al presupuesto (¶2.1), que incluye: (i) indicadores para monitorear y evaluar el programa, su línea base y medios de verificación; (ii) ruta crítica de actividades y productos del programa; (iii) descripción, cronograma y responsables de los instrumentos de seguimiento; y (iv) metodología, actividades y presupuesto para la implementación del plan.
- 3.12 El MGAP enviará informes de monitoreo durante la ejecución, a más tardar 60 días después del fin de cada semestre, los cuales indicarán el nivel de avance, físico y financiero, de los indicadores y las actividades del MR, POA y PA, analizando los problemas encontrados y presentando las medidas correctivas para enfrentarlos. Los informes de monitoreo del segundo semestre incluirán el POA del año siguiente, el PA actualizado y el estado y plan de mantenimiento de las obras ejecutadas así como el cumplimiento de los requerimientos ambientales y sociales del Programa establecidos en el PGAS. Asimismo, el MGAP enviará los siguientes informes de evaluación, que serán realizados de manera independiente y financiados con recursos del préstamo: (i) evaluación de medio término, a los 90 días desde la fecha de compromiso del 50% de los recursos del préstamo o cuando haya transcurrido el 50% del plazo de ejecución, lo que suceda primero; y (ii) evaluación final, a los 90 días desde la fecha de desembolso del 95% de los recursos. Estos informes incluirán: (i) ejecución financiera por subcomponente y fuente de financiamiento; (ii) avances en el logro de productos, resultados e impactos de la MR; (iii) cumplimiento del PGAS; y (iv) resumen de los estados financieros, adquisiciones, desembolsos y control interno.
- 3.13 **Evaluación de desempeño.** Como parte de la evaluación del programa se acordó realizar una evaluación utilizando la metodología de diseño, implementación y desempeño, que utiliza la Agencia de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia (AGEV-OPP). Para ello, se contará con el apoyo de dicha unidad y de la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (OPYPA). Adicionalmente, se realizarán encuestas, al inicio y al final de la ejecución para medir la satisfacción de los clientes respecto a los servicios de los trámites y los laboratorios. Asimismo se realizará una evaluación económica ex post y el seguimiento de los indicadores de resultado y producto.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Integración Económica -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional	-Tasa de crecimiento del valor total de exportaciones de bienes y servicios (%) -Eficacia gubernamental (percentil promedio de ALC)		
Indicadores de desarrollo de países	-Tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables -Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital natural (#) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	i) Diversificar los mercados de exportación; y ii) Fortalecer los sistemas gestión pública.	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8,9		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9,6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3,0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3,6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3,0		
4. Análisis económico ex ante	10,0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4,0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1,5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1,5		
4.4 Supuestos Razonables	1,5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1,5		
5. Evaluación y seguimiento	7,1	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2,5		
5.2 Plan de Evaluación	4,6		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

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

El objetivo de la operación 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 sus 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.

El Programa propuesto es la segunda operación en apoyo a un proceso de fortalecimiento institucional y de los servicios de sanidad e inocuidad impulsado por el MGAP. El diagnóstico de los problemas y sus causas, así como las propuestas de intervención, se han enriquecido de la experiencia de la ejecución del PAGPA I y de los planes y estudios desarrollados durante su ejecución. El enfoque del programa en la reducción de costos de transacción del MGAP, y la disminución de la vulnerabilidad del país frente a las mayores exigencias de sanidad e inocuidad de los alimentos, es acertado y responde al diagnóstico y la evidencia presentada.

La matriz de resultados tiene una clara lógica vertical y contiene indicadores de resultado y producto SMART con líneas de base y metas establecidas, y con las fuentes de información identificadas.

El análisis de costo-beneficio ex-ante abarca los componentes I y II del programa. La cuantificación de beneficios se basa en la reducción de los costos de transacción (directos e indirectos y de oportunidad) como consecuencia de la mejora de los servicios del MGAP (componente I); y la disminución de rechazos de exportaciones como consecuencia del fortalecimiento de los controles, en especial de las mejoras de los laboratorios, de una gestión con base en análisis del riesgo y de brindar información oportuna sobre los requisitos de los mercados (componente II).

El Plan de Monitoreo y Evaluación cumple con las directrices del DEM. El Plan incluye una propuesta de evaluación costo-beneficio ex-post y detalla los supuestos principales que deberán ser verificados a la hora de cuantificar los beneficios y costos ex-post.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo de la operación 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.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
<u>IMPACTO ESPERADO</u>							
Incrementar el valor de las exportaciones agroalimentarias de Uruguay	Miles de U\$S	4.060	2015	4.400	2021	Uruguay XXI	Indicador incluye únicamente carne, lácteos y granos
Incrementar los mercados abiertos a las exportaciones agroalimentarias	Número de mercados abiertos	302	2015	312	2021	MGAP y Uruguay XXI	Suma de mercados de carne, lácteos y granos

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados Esperados	Unidad de medida	Línea de base		Intermedios		Metas		Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
<u>RESULTADO ESPERADO</u>									
Componente I									
Disminución del costo de trámites de exportación correspondientes al MGAP en carne y lácteos	Costo por tonelada (U\$S)	5,55 Carne, 2,15 Lácteos	2016			2,78 Carne, 1,07 Lácteos	2021	Herramienta Expediente Electrónico del MGAP y Uruguay XXI	Estimado con base en 262.000 t de carne y 118,934 t de lácteos, año 2015
Rubros del sector agroalimentario con tramites de exportaciones del MGAP incorporados en el VUCE	Rubros	1	2015			4	2021	VUCE de Uruguay XXI	El rubro de línea de base es Pesca; los que se prevé incorporar son carne, lácteos y granos.
Componente II									
Disminución de observaciones de inocuidad en exportaciones de alimentos	Número de notificaciones anuales RASFF	6	Promedio 2012-2014			4	Promedio 2021-2023	Reporte Anual del Food and Feed Safety Alerts (RASFF)	
Mejora en la eficiencia del laboratorio	Plazo promedio para completar análisis (días)	7 (SA) 10 (SG)	2015			3 (SA) 5 (SG)	2021	MGAP y reporte del SIGLA	Aplicado a Servicios Ganaderos (SG) y Agrícolas (SA)

PRODUCTOS

Componente 1

Componente 1									
PRODUCTO	INDICADOR	Línea de base 2016	Año 1 2017	Año 2 2018	Año 3 2019	Año 4 2020	Año 5 2021	META Del Programa	Medio de Verificación
1.1 Herramienta Notificación Electrónica (HNE) operativa	Cantidad de notificaciones electrónicas realizadas por año	0	0	0	9.720	9.720	12.960	32.400	Reporte de HNE
Hito	Mesa de apoyo del MGAP constituida	0			1			1	
1.2 Base de Datos de Domicilios Electrónicos Constituidos (BDDE).	Cantidad de Domicilios Electrónicos Constituidos en la BDDE	0	0	1.000	2.000	2.000	5.000	10.000	Reporte de BDDE
1.3 Herramienta Expediente Electrónico (HEE) operativa	% de expedientes gestionados por medios electrónicos	0	0	0	0	40%	60%	100%	Reporte de HEE y reporte anual del Sistema de Administración Documental (SIADOC). El número de expedientes varía año a año; actualmente es 13.600.

PRODUCTO	INDICADOR	Línea de base 2016	Año 1 2017	Año 2 2018	Año 3 2019	Año 4 2020	Año 5 2021	META del Programa	Medio de Verificación
1.4 Oficinas Clave (Equipadas, con Expediente Electrónico y Funcionarios Capacitados) implantadas en todas las unidades ejecutoras del MGAP	Cantidad de Oficinas Clave	0	0	0	0	4	5	9	Informe realizado por la Unidad de Mejora Continua del MGAP.
1.5 100% de trámites cuentan con gestión total disponible vía web ¹	% de tramites con gestión total vía web	17	23	10	20	10	20	100%	Informe Anual de AGESIC.
1.6 Oficina MGAP de Treinta y Tres en campus Interinstitucional en Territorio	Oficina construida y operando	0	0	0	1	0	0	1	Certificados de final de obra emitido por la Unidad de Arquitectura del MGAP. Informe final de evaluación del programa.
1.7 Centros Administrativos Regionales con Gestión Total	Cantidad de Centros Administrativos	0	0	1	1	1	1	4	Informe de la Unidad de Mejora Continua. En estas oficinas se podrá realizar el 100% de los trámites del MGAP
1.8 Funcionarios MGAP capacitados	Cantidad de Funcionarios	20	5	5	5	5	5	25	Funcionarios que aprueban evaluación.

¹ Muchos de los trámites tienen varios pasos. La meta es que todos los trámites puedan ser completados de inicio a fin vía web. En 2016 solo 25 de 147 trámites (17%) pueden ser realizados íntegramente vía web.

según Plan de especialización en Gobierno Electrónico.	Capacitados								
Componente 2									
PRODUCTO	INDICADOR	Línea de base 2016	Año 1 2017	Año 2 2018	Año 3 2019	Año 4 2020	Año 5 2021	META del Programa	Medio de Verificación
2.1 Sistema Integral de Gestión de Laboratorios (SIGLA) implantado	% de avance en desarrollo e implementación	0%	10%	20%	30%	20%	20%	100%	Informe de avance de consultoría avalados por MGAP
2.2 Laboratorios MGAP con SIGLA implantado	Laboratorios integrados al SIGLA	0	0	0	0	0	10	10	Reporte del SIGLA.
2.3 Laboratorio de alimentos de origen animal funcionando	Grado de avance de obra y equipamiento	0	0	20%	60%	20%	0%	100%	Certificado de avance de obra emitido por la Unidad de Arquitectura del MGAP
2.4 Análisis de sustancias en laboratorios agrícola y pesquero con sistema de gestión de calidad implementados según lineamientos UNIT-ISO 17025	N° de Sustancias	0	3	4	4	2	10	23	Solicitud de acreditación a Organismo Uruguayo de Acreditación. Incluye 8 reacreditaciones requeridas por traslado del laboratorio de Dinara al laboratorio de alimentos de origen animal.

PRODUCTO	INDICADOR	Línea de base 2016	Año 1 2017	Año 2 2018	Año 3 2019	Año 4 2020	Año 5 2021	META del Programa	Medio de Verificación
2.5 Protocolos de Inocuidad Alimentaria para cadenas agroalimentarias implementados por MGAP	Protocolos aprobados	0	2	2	2	2	0	8	Resolución del MGAP. Protocolos para cadenas: Carne bovina, lácteos, carne de aves, carne de cerdo, pescado, quesos, carne ovina, cítricos
2.6 Capacitación en análisis de riesgo aplicado a inocuidad	Participantes en instancias de capacitación (técnicos y profesionales)	0	0	300	300	300	300	1200	Registro de inscripción de UGP en su Sistema de Gestión Integral y resultados de evaluación.
2.7 Observatorio de exigencias y tendencias de exportación	Cantidad de reportes del observatorio	0	0	6	6	6	6	24	Reportes
2.8 Barreras Sanitarias con Sistema de Barrera Inteligente operativo	Cantidad total de Barreras Sanitarias con sistema inteligente	0	0	2	1	0	0	3	Evaluación intermedia y final

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: URUGUAY

PROYECTO Nº UR-L1135

NOMBRE: Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria II

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)

PREPARADO POR: Nadia Rauschert y David Salazar

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación corresponde a un proyecto de inversión por US\$8 millones, de los cuales US\$7.6 millones serán con recursos del financiamiento. El prestatario del financiamiento es la República Oriental del Uruguay y el organismo ejecutor del programa será el MGAP a través de la Dirección General de Secretaría con el apoyo de la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP), creada por resolución del Ministerio desde 2012 y dependiente de la Dirección mencionada. Dicha unidad articula la gestión de la ejecución de los proyectos del Ministerio, incluidos los financiados por Organismos Multilaterales. Dicha unidad cuenta con una estructura organizacional y administrativa de aproximadamente 20 funcionarios/consultores y será responsable por la ejecución de los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local. Actualmente se gestionan 7 proyectos.
- 1.2 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente Programa se fundamentan en los antecedentes del MGAP como unidad ejecutora de los préstamos 1643/OC-UR “Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos” (cerrado) y 2182/OC-UR “Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria”, en fase de cierre. Asimismo, se basan en los resultados de la evaluación de la capacidad institucional efectuada mediante la herramienta SECI en mayo de 2016, la cual brindó resultados satisfactorios en todas sus áreas, salvo en lo que respecta al sistema de control interno, que tuvo en promedio una clasificación de riesgo medio, principalmente por la ausencia de mecanismos de autoevaluación como mejora del ambiente de control del Ministerio y el no contar con una metodología estructurada para el análisis de riesgos. Estos aspectos se refuerzan con la aplicación de la metodología de gestión de riesgos (GRP) para el programa, con la próxima creación de una unidad de auditoría interna del Ministerio (resolución interna prevista para setiembre del corriente) y de la contratación de dos profesionales a tiempo parcial, para el seguimiento de los aspectos técnicos de control dentro de la unidad ejecutora.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR Y Co EJECUTOR

- 2.1 El MGAP tiene experiencia en la ejecución de proyectos con el Banco y su contexto fiduciario es satisfactorio. Para esta operación, esto se ve asimismo

reforzado con la consolidación de la UGP como unidad de servicios de apoyo fiduciario para los proyectos y con los propios procesos de controles internos estatales, los cuales se consideran razonables, en su conjunto con la presencia de contadores delegados y la intervención preventiva del gastos por parte del Tribunal de Cuentas de la República (TCR).

- 2.2 En cuanto a los Sistemas Nacionales, o sus equivalentes, que utilizaría en esta operación, son los siguientes:
- a. Presupuesto: los recursos presupuestales de esta operación han sido considerados en la nueva Ley de Presupuesto Quinquenal 2015-2019.
 - b. Tesorería: para manejar los recursos del programa se habilitará una cuenta especial en el Banco Central del Uruguay (BCU), cuenta que forma parte de la Cuenta Única Nacional (CUN) a nombre del MGAP, especificando el nombre del programa.
 - c. Control Externo. Será efectuado por el TCR, organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I en la lista de auditores elegibles de la Representación de Uruguay.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Durante el taller de riesgos, realizado el 4 de agosto de 2016 bajo la metodología GRP, se identificaron solo dos riesgos fiduciarios, de calificación baja.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES

- 4.1 **Tipo de cambio (TC).** Para la rendición de cuentas de los gastos realizados en moneda local a dólares (moneda de la operación) se utilizará el criterio del tipo de cambio de la fecha efectiva de pago. Este mismo criterio también se usará para la rendición de gastos con fuente de contrapartida y para el reconocimiento de gastos.
- 4.2 **Justificación de gastos.** Teniendo en cuenta el importante volumen de transacciones y gastos de esta operación, así como las normas presupuestarias del país que comprometen los recursos del Banco con los compromisos a nivel del SIIF (código SIR), es que a efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de los componentes y que la unidad ejecutora no presente dificultades con su liquidez, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 70% de los saldos anticipados¹.
- 4.3 **Auditoría de estados financieros.** Se presentarán estados anuales dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio y un estado final al cierre, dentro de los 120 días posteriores a la fecha vigente de último desembolso. Se

¹ El proceso de ejecución presupuestaria de Uruguay compromete las disponibilidades de los pagos, una vez que los mismos son obligados en el Sistema Integrado de Información Financiera. Sin embargo, puede haber retraso entre el momento de dicha obligación y el que ésta se hace efectiva, dependiendo del cupo financiero mensual del Ministerio. Esto, a su vez, puede impedir la justificación de dichos gastos y, por lo tanto generar dificultades de liquidez, afectando la ejecución financiera del programa. Por este motivo, a solicitud de la unidad ejecutora, se acordó bajar el porcentaje de justificación a un 70% de los saldos anticipados.

acordó con el ejecutor que la auditoría será realizada por el Tribunal de Cuentas de la República, o en su defecto, por una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las Políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9).
- 5.2 Ejecución de las Adquisiciones:
 - a. Antes de llevar a cabo cualquier proceso de adquisición, el OE deberá presentar para la aprobación previa del Banco el Plan de Adquisiciones (PA) con el detalle que indique: (i) los contratos para bienes y servicios requeridos para llevar a cabo el programa; (ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de las contrataciones. El Prestatario deberá actualizar el PA con frecuencia mínima de doce meses, y según las necesidades del programa. Cualquier propuesta de revisión del PA debe ser presentada al Banco para su aprobación.
 - b. En el PA acordado se prevé la recontractación de consultores individuales que previamente fueron seleccionados para el préstamo 2182/OC-UR y que continuarán prestando servicios para la presente operación. Se considera adecuado este procedimiento en función de los requerimientos de continuidad y del adecuado desempeño de dichos consultores. Este procedimiento está justificado según previsto en las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9, 5.4, a), cuando los servicios son una continuación de un trabajo previo que el consultor ha desempeñado y para el cual el consultor fue seleccionado competitivamente. Asimismo, se prevé la compra directa a la firma Microsoft para la ampliación y renovación de licencias del software que el MGAP utiliza actualmente. Esta contratación está justificada según previsto en las Políticas para la adquisición de bienes y obras financiados por el BID (GN-2349-9, 3.6, c), cuando el bien requerido puede obtenerse de una sola fuente.
- 5.3 Las siguientes son las disposiciones aplicables para la ejecución de las adquisiciones:
 - a. Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría²: los contratos generados y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco.

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

- b. Firmas Consultoras: se seleccionarán y contratarán según las Políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex-ante.
- c. Selección de los consultores individuales: de acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9, no se requiere del uso de lista corta ni se utiliza la Solicitud de Estándar de Propuestas. El ejecutor realizará procedimientos nacionales complementarios a los exigidos a la política del Banco, los cuales no se contraponen con lo allí estipulado, pero deberá asegurar que se cumplen con los plazos y la validez de la publicidad de los llamados.
- 5.4 **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta por la suma de US\$305.000 (4% del monto propuesto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$15.250 (4% del monto estimado del aporte local), gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, para contar con un equipo de consultores que continúe el proceso de fortalecimiento del MGAP, encaminado a los objetivos de PAGPA II. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 5 de julio de 2016 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo. En este contexto, la UGP ha adelantado la contratación de consultorías individuales y de algunos bienes menores. El Banco ha revisado los procedimientos realizados y encontró que los mismos son elegibles para financiamiento. El detalle de estas contrataciones se encuentra en el PA.

Tabla de Montos Límites para Uruguay (miles de US\$)

Obras			Bienes ³			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50 ⁴	> 200	≤ 200

- 5.5 **Adquisiciones Principales:** Ver [Plan de Adquisiciones](#).
- 5.6 **Supervisión de Adquisiciones.** El método de revisión inicial es ex-post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPIs y consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex-ante.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** Se verificará la correcta asignación presupuestaria dentro del Presupuesto Quinquenal 2015-2019 y se realizará un seguimiento de su ejecución a efectos de que la operación pueda ejecutar en los tiempos previstos de acuerdo con su POA anual.

³ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

⁴ Para el caso de bienes técnicamente simples, se podrá utilizar CP hasta el límite de LPN.

- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** Los estados financieros del proyecto deberán ser emitidos de acuerdo a Normas Internacionales de Información Financiera. El MGAP está en proceso de comenzar con el uso de un sistema de gestión que incluye un módulo contable y de rendiciones, el cual se espera utilizarlo para esta operación. Durante la Misión de Administración se conversó sobre el uso del Sistema Nacional de Contabilidad, Sistema de Proyectos Internacionales (SPI) del SIIF en caso de que el sistema de gestión no esté listo para su uso en la ejecución de este programa.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Para el uso de fondos, MGAP deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del Programa en el BCU. Se desembolsará en base a anticipos financieros, fundamentados en una programación de caja de periodicidad máxima semestral.
- 6.4 **Auditoría externa.** Los informes de la auditoría externa del programa y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, dentro de los 120 días siguientes. Se deberán tomar en consideración las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las Guías emitidas por el Banco para el efecto.

VII. PLAN DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

- 7.1 El Plan de Supervisión considerará los siguientes aspectos:
- a. Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera, donde se relevará el funcionamiento de la unidad de auditoría interna como potencial uso para el programa y se hará seguimiento de la implementación del sistema de gestión para la registración de las transacciones del mismo.
 - b. La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex-post, y la verificación será efectuada por el auditor externo, junto con la presentación de sus informes anuales.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/16

Uruguay. Préstamo ___/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$7.600.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2016)

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 40683997
Pipeline No. UR-L1135