



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Representación en Uruguay

CONCLUSIONES REUNION DE REVISION (CRG) DEL PCR REALIZADA : 12 DE OCTUBRE DE 2006

Convocados: Rapoport, Manuel; Rains, Luisa C.; Calvo, Guillermo; Sujoy, Jaime Alberto; Gaskin-Reyes, Camille E.; Sampaio-Costa, Carlos Jorge; Tuazon, Raul N.; Malarin, Hector R.; Aguila, Ma. Asuncion; Kaplan, Robert N.; Llosa, Alvaro; Morey, Ximena; DEV-PLN; Office of the Manager and CDEO; RE1 PCR Mailbox y Miembros del equipo de proyecto.

PCR del Proyecto:	Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja, 1063/OC-UR
Presidido por:	Juan José Taccone, Representante COF/CUR
Secretario	Luis F. Macagno, Especialista Sectorial (COF/CUR)
Asistentes en la Sede: (videoconferencia)	Asunción Aguilá (RE1/EN1); Raul Tuazón (RE1/RE1); Adriana Delgado (RE1/EN1); John Horton (RE2/EN2); Stephanie Brealey (RE1/RE1)
Asistentes COF/CUR:	José Luis Vázquez (COF/CUR); Héctor Malarín (RE1/EN1)
Comentarios por escrito recibidos:	Raúl Tuazon (RE1/EN1), Héctor Malarín (RE1/EN1), John Horton (RE2/EN2), Francisco B. F. De Souza (RE3/EN3)

COMENTARIOS GENERALES

- El documento presenta una completa evaluación del Programa, su ejecución, sus logros y sus problemas.
- Se destaca el hecho de que se haya realizado una evaluación económica del Programa como resultado del trabajo de evaluación independiente contratado por el Banco.
- Se coincide acerca de la complejidad del Programa y el desafío de ejecución que implicaba.
- Una vez que se produzca la maduración de las inversiones realizadas en el marco del Programa será necesario efectuar una nueva evaluación de la relación costo/beneficio.

SUGERENCIAS DE AJUSTES

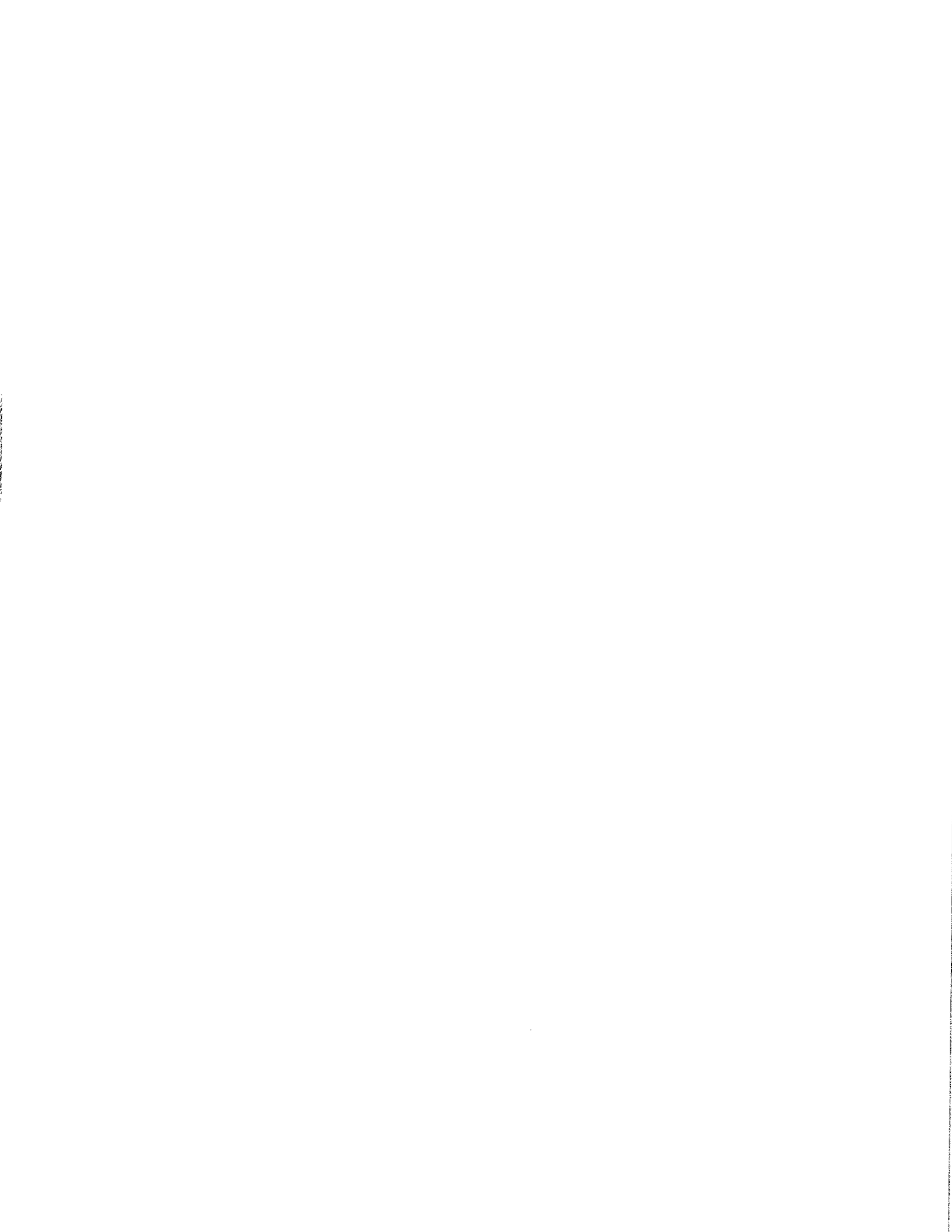
- Presentar más detalladamente la información de la evaluación económica del Programa, para que permita, en lo posible, concluir sobre los efectos en cada sub-sector y las implicancias a nivel de equidad
- Explicitar más los argumentos que fundamentan la calificación "satisfactoria" de la sostenibilidad.
- Enfatizar, como parte del análisis del contexto inicial, los desafíos que planteaba el proceso de integración regional para el sector granjero de Uruguay, debido a su retraso relativo con respecto a Argentina y Brasil.
- Incorporar las siguientes Lecciones Aprendidas:
 - i) Es importante que en este tipo de proyectos los beneficiarios de la reconversión tengan acceso a créditos que sean aplicables a la financiación de las inversiones que se promueven con el Programa.
 - ii) Debe asegurarse que los programas de apoyo al sector promuevan una asignación eficiente de recursos públicos, no generen distorsiones económicas dentro y fuera del sector agropecuario y que su gestión sea costo-efectiva
 - iii) Contar con capacidad instalada para evaluar la eficiencia de los programas de apoyo al sector agropecuario posibilita aproximar de manera satisfactoria sus impactos
 - iv) La creación de unidades ejecutoras ad-hoc para la administración, seguimiento y evaluación de operaciones por fuera del marco institucional existente para el sector agropecuario, no asegura la sostenibilidad de las mismas.

ACUERDO

Los participantes acordaron aprobar el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) presentado luego de las sugerencias e incorporaciones pautadas.

Firman: Juan José Taccone . Representante COF/CUR

Luis F. Macagno. Especialista Sectorial COF/CUR





Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG)
País:	Uruguay
Equipo de Proyecto Original:	Fausto Medina López, Jefe de Equipo RE1/EN1; Charles Smith RE1/EN1; Francisco B. Souza RE1/EN1; Alfredo Echegaray COF/CUR; Sandra Whiting, Consultora EN1; Marineide Borges, Consultora EN1; Bernadete Buchsbaum, OPR/LEG; Sonia James, Secretaria EN1
Número de Préstamo	1063/OC-UR
Fecha del CRG:	12 de octubre de 2006
Fecha de Aprobación Final:	26 de octubre de 2006

Equipo PCR. Autor Principal y Miembros:
Luis F. Macagno (COF/CUR).

Abreviaturas y Acrónimos

CAMM	Comisión Administradora del Mercado Modelo
CHNPC	Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas del MGAP
DIEA	Dirección de Estudios Agroeconómicos del MGAP
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INAVI	Instituto Nacional de Vitivinicultura
JUNAGRA	Junta Nacional de la Granja
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
ML	Marco Lógico
OD	Objetivo de Desarrollo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias del MGAP
PENTA	Programa de Promoción de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias
PPE	Proyecto Piloto de Exportación
PREDEG	Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja
PROCOM	Proyecto de Promoción Comercial
PROFAP	Proyecto de Fortalecimiento de Agrupamientos Productivos
PROVA	Programa de Validación de Tecnologías Agropecuarias
SNACC	Sistema Nacional de Control de Calidad
UE	Unión Europea
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto
UNIT	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas

Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	2
i. Objetivo(s) del Desarrollo.....	2
ii. Componentes.....	2
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA).....	3
III. RESULTADOS	3
A. EFECTOS DIRECTOS	3
B. EXTERNALIDADES	5
C. PRODUCTOS.....	5
D. COSTOS DEL PROYECTO	11
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	12
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	12
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	14
C. DESEMPEÑO DEL BANCO.....	14
V. SOSTENIBILIDAD.....	14
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	14
B. RIESGOS POTENCIALES	15
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	15
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	15
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	15
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	16
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	16

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN U\$S)

NO. PROYECTO: UR0072

TÍTULO: PROGRAMA DE RECONVERSIÓN Y DESARROLLO DE LA GRANJA (PREDEG)

Prestatario: República Oriental del Uruguay
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Fecha aprobación Directorio: : 25 Nov 1997
Fecha efectividad contrato préstamo: 28 Nov 1997

Préstamo(s): 1063/OC-UR
Sector: AG

Fecha elegibilidad primer desembolso: 05 May 1998

Instrumento de préstamo: Inversión específico

Meses en ejecución

* desde aprobación: 103
 * desde efectividad del contrato: 103

Periodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 28 Nov 2002
Fecha actual desembolso final: 28 Jun 2006
Extensión acumulativa (meses): 43

Monto préstamo(s)

* **Monto original:** U\$S 32.000.000
 * **Monto actual:** U\$S 28.122.261
 * **Pari Passu (si aplica):** BID 65% - Local 35%
Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto?

N/A (favor marcar una)

Monto US\$:

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

Reducción de Pobreza (PTI): No
Equidad Social (SEQ): No
Clasificación ambiental: No establecida

Desembolsos

* **Monto actual:** 100 (%)

Costo total del proyecto (estimado original): U\$S 49.000.000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

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



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El ámbito de aplicación del proyecto fue la "granja", lo que abarca los siguientes rubros: fruticultura de hoja caduca, horticultura, citricultura, apicultura, avicultura y suinicultura. La característica común a todos estos rubros es que se trata de actividades más intensivas en el uso de factores de producción por unidad de superficie que los rubros ganaderos y agrícolas predominantes en el Uruguay.

Los problemas que se pretendía resolver con el proyecto eran los siguientes: i) niveles de productividad por debajo del potencial alcanzable debido al uso de tecnologías y sistemas de producción tradicionales (brecha tecnológica); ii) calidad de productos no adecuada a los requerimientos internacionales por falta de un marco regulatorio adecuado y coherente con las normas que serían necesarias para el comercio en el MERCOSUR; iii) falta de coordinación entre las actividades de producción primaria, procesamiento/industrialización y comercialización por la inexistencia de un sistema de información de precios y mercados que permitiera basar las decisiones de productores y operadores en un análisis preciso de las tendencias del mercado; iv) falta de acceso al crédito para los pequeños productores, por carecer de garantías para acceder a las fuentes de crédito disponibles. **Las oportunidades** para el desarrollo del sector granjero se basaban en la constatación de que el mismo contaba con los recursos naturales y las condiciones agroecológicas necesarias para incrementar la producción y ser más competitivo. En frutas de hoja caduca, viticultura y algunas hortalizas, existía un potencial exportador no explotado. Se entendía que en estos rubros el Uruguay podía alcanzar un nivel competitivo equivalente al de otros exportadores de la región como Chile y Argentina llegando a los mercados de USA y la UE. En animales de granja y otras hortalizas existía un potencial para aumentar la eficiencia productiva e incrementar el abastecimiento del mercado doméstico.

El contexto durante la preparación, ejecución y evaluación del proyecto. Se destacan dos variables relevantes del contexto: i) Durante la primera mitad de la ejecución del Programa, el tipo de cambio real se mantuvo por debajo de su nivel de equilibrio de largo plazo, lo que favoreció las importaciones y dificultó las exportaciones. Esa situación se revirtió en el 2002 cuando se produjo una devaluación significativa de la moneda. ii) El proceso de integración regional se estaba profundizando y se preveía que en poco tiempo se llegaría a una eliminación total de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre los países del MERCOSUR. En ese momento, el nivel tecnológico y las capacidades empresariales del sector granjero de Uruguay estaban muy por debajo del nivel de Argentina y Brasil en ese sector. El Gobierno de la época percibía que debía modernizar el sector rápidamente para neutralizar las amenazas y aprovechar las oportunidades que vendrían con el mercado ampliado. Finalmente, esa apertura comercial no se verificó en la práctica con la amplitud que se había previsto.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El **Objetivo de Desarrollo** era: Incrementar el valor de la producción granjera y de sus exportaciones mediante inversiones que mejoren su competitividad. Los **indicadores** del Objetivo de Desarrollo fueron reformulados en el año 2004 (ver punto III.a Efectos)

ii. Componentes

Los componentes y subcomponentes a través de los cuales se implementó el proyecto fueron los siguientes:

Componente 1: Desarrollo Tecnológico. Con cuatro subcomponentes 1.1) Renovación varietal frutícola, vitícola y cítrica, mediante un subsidio del 25% del costo de las nuevas plantaciones 1.2) Validación Tecnológica, a través de la co-financiación y el subsidio a proyectos de validación tecnológica 1.3) Asistencia Técnica subsidiada en forma decreciente a productores y empresas agroindustriales 1.4) Capacitación subsidiada de todos los agentes de la cadena

Componente 2: Control de Calidad. Tenía dos objetivos: i) formular y aplicar estándares para ordenar la comercialización de productos granjeros en concordancia con las normas del MERCOSUR y ii) crear sistemas que permitieran la certificación de materiales de propagación libres de virus y otras enfermedades y plagas. Los indicadores de este Componente fueron reformulados en el año 1998 (Ver punto III.c Productos)



Componente 3: Desarrollo Comercial. Con 4 subcomponentes: 3.1) Creación y puesta en marcha de un Sistema de Información Comercial y Promoción de Mercados; 3.2) Subsidio y co-financiamiento de Proyectos Piloto de Exportación; 3.3) Apoyo a la realización de Estudios de Preinversión; 3.4) Co-financiamiento con agentes privados de Inversiones estratégicas para la puesta en marcha de Centrales de Comercialización.

Componente 4: Fortalecimiento Institucional de la propia Unidad Ejecutora del proyecto y a las instituciones co-ejecutoras. La implementación estuvo a cargo de la Unidad Ejecutora del PREDEG creada especialmente a tales efectos, la que debería articularse con otras instituciones que actuaban en el sector: JUNAGRA, INAVI, CHNPC, DGSA, PENTA, PROVA, OPP y CND.

c. Revisión de la Calidad del Diseño: No Aplica

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)					
Objetivo de Desarrollo (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos				
	Efectos Directos Planeados:	Efectos Directos Logrados ¹			
Incrementar el valor de la producción granjera y de sus exportaciones mediante inversiones que mejoren su competitividad Clasificación: P	La productividad (tt/ha) de los principales rubros granjeros aumenta al menos un 30% entre 1998 y 2005: ajo; cebolla; papa; tomate; boniato; zanahoria; zapallo; frutilla; durazno; manzana; pera y citrus.	Rendimientos Hortícolas Región Sur (tt/ha)			
			2003/05	² 1998	Variación
		Ajo	3.9	3.3	18%
		Cebolla	14.6	11.1	31%
		Papa	17.1	15.7	9%
		Tomate	31.8	21.3	49%
		Boniato	11.3	7.2	57%
		Zanahoria	12.4	11.0	13%
		Zapallo	7.3	5.9	24%
		Frutilla	23	31.8	(28%)
		Rendimientos frutícolas (tt/ha)			
			03/05	96/98	Variación
		Manzana	21.7	10.9	99%
		Durazno	8.5	8.3	2%
		Pera	19.2	19.1	0%
Citrus	15.1	20.5	(26%)		

¹ Los datos están calculados en base a información oficial: Encuestas de DIEA y Anuarios de OPYPA. Se resaltan en gris los rubros en que se verificaron efectos superiores a las metas previstas.

² La información corresponde a la encuesta realizada por DIEA al inicio del PREDEG. No se dispone de información anterior sobre rendimientos hortícolas. El resto de la información presentada en el Cuadro corresponde a promedios trienales.

Entre 1998 y 2005, las exportaciones aumentan al menos un 20%: en citrus, frutas de hoja caduca, hortalizas, miel y vino.	Exportaciones (tt):			
		2003/05	1996/98	Variación
	Frutas Hoja Caduca	12.356	5.585	121%
	Hortalizas	2.198	1.808	21%
	Miel	10.359	6.220	67%
	Vino (millones de lt)	1,5	0,912	64%
	Citrus	135.233	123.484	10%
El número de beneficiarios hortícolas y frutícolas que exporta pasa de 100 a 400 al final del programa	El promedio de productores que exportaron frutas y hortalizas para 2004/2005 fue de 355			

Evaluación socioeconómica

En la **evaluación ex-ante** no se calculó una Tasa Interna de Retorno esperada para el proyecto, pero se proyectaron impactos del Programa a nivel de exportaciones, recaudación fiscal y creación de empleo que deberían ser estimados en ocasión de una evaluación de impactos, una vez que se produjera la maduración plena de las inversiones.

En la **evaluación realizada al finalizar la ejecución**³, y aplicando criterios muy conservadores en cuanto a los precios previstos, se calculó el retorno social del Proyecto para los componentes de Asistencia Técnica y Reconversión Varietal y el retorno privado según tamaño de productor y rubro. La información correspondiente se presenta en el siguiente Cuadro.

	Productores Pequeños	Productores Medianos	Frutales Hoja Caduca	Vid	Asistencia Técnica	Reconversión varietal
TIR	6%	9%	10%	4%	13%	10%

Reformulación.

El objetivo de desarrollo (OD) no fue reformulado.

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

N/A Si bien el Programa no entró en el ejercicio formal de retrofitting, la Misión de Revisión de Cartera Sectorial realizada en septiembre de 2004 revisó y modificó el Marco Lógico original. Se acordó con las autoridades del MGAP medir el logro del OD con los siguientes tres indicadores: productividad de rubros granjeros a nivel de área beneficiada, volumen de exportaciones y número de beneficiarios exportadores

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

Muy Probable (MP) Probable (S) Poco Probable (PP) Improbable (MI)

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

Existen diferencias en cuanto al cumplimiento del OD entre los diferentes subsectores que componen la granja. En **fruticultura de hoja caduca**, se produjeron incrementos significativos en el volumen de producción, la productividad y las exportaciones que pueden ser atribuibles al proyecto y particularmente a la manzana. En este caso además se sustituyeron masivamente variedades "antiguas" para las que no existe demanda internacional por variedades "modernas" que son las que efectivamente pueden ser exportadas. En el caso de la pera, se produjo un aumento importante de las exportaciones sin que fuera necesaria una renovación varietal. En el caso del durazno, hubo renovación varietal, pero ella no se tradujo en un aumento significativo de la producción, ni de la productividad ni de las exportaciones, porque sirvió para compensar la pérdida de plantaciones que se produjo como consecuencia de asfixia radicular que ocurrió en un porcentaje muy importante de los montes. (ver Subcomponente Renovación Varietal)

En el caso de las **hortalizas**, durante la ejecución del proyecto se produjo un aumento de la producción y de la

³ Evaluación final independiente contratada por el Banco y realizada por el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)



productividad en varios rubros. Complementariamente entre el 2003 y el 2005, se produjo una sustitución de importaciones (ajo, zanahoria, cebolla, tomate) y un incremento de las exportaciones (cebolla y zapallo), el que sin embargo no tiene un peso significativo en relación con la producción hortícola total. Asimismo, y si bien no existen indicadores cuantificables que permitan medirlo, existen evidencias a partir de consultas realizadas por el PREDEG a operadores calificados, de que la calidad de la oferta hortícola ha mejorado significativamente en los últimos años.

En el **subsector apícola**, se puede sostener que la acción de PREDEG incidió en el favorable desempeño del sector. Sin embargo, el gran aumento de la producción y de las exportaciones se explica por la ocurrencia de buenos precios provocados por la salida del mercado en el período de grandes competidores como Argentina (por aplicación de sanciones comerciales por dumping) y de China (por presencia de residuos de antibióticos en la miel).

En el subsector **vitivinícola** las exportaciones aumentaron hasta el 2000 donde llegan a un máximo histórico, pero a partir de ahí disminuyeron significativamente hasta el 2005, cuando empiezan una leve recuperación. Es claro que el PREDEG promovió un proceso importante de reconversión en el subsector (**Ver c. Productos**), pero que en la evolución de las exportaciones incidieron otros factores no controlables por el PREDEG.

En el caso de la **citricultura**, la intervención del PREDEG fue marginal (**ver c. Productos**) y por lo tanto no pueden atribuirse efectos sobre el desempeño del subsector.

En resumen, se considera probable el logro del OD por la importancia de la acción del PREDEG en la reconversión de la fruticultura de hoja caduca y de la horticultura y en menor medida de la apicultura y vitivinicultura.

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

La estrategia del Banco para el país se basaba en la promoción de la inversión como un medio de estimular el crecimiento, buscando en particular la expansión de la capacidad de la economía para aprovechar las oportunidades generadas en el MERCOSUR y otros mercados externos. El proyecto estuvo alineado con esa estrategia y los efectos logrados contribuyeron al crecimiento del sector granjero a partir de un aumento de la inversión orientada al desarrollo de la producción exportable. No se verificó un incremento de las exportaciones al MERCOSUR debido al estancamiento que se produjo en el proceso de integración regional a partir de la fuerte devaluación de la moneda brasileña del año 1999.

b. Externalidades

Externalidades negativas. No se constataron externalidades ambientales negativas. Con respecto a la dimensión social, en la primera convocatoria a la presentación de proyectos de reconversión productiva existió el riesgo de desalentar el acceso de los productores más pequeños a los beneficios, debido a las exigencias en la proporción de arranquio de montes viejos y de aporte de capital propio. Esas condiciones fueron relativizadas y en las convocatorias siguientes se incrementó significativamente la proporción de productores beneficiarios de menos de 5 has, neutralizando así dicho riesgo.

Externalidades positivas. El PREDEG contribuyó a mejorar el sistema de estadísticas hortícolas y frutícolas del MGAP y a incrementar el conocimiento sobre las características de dichos sectores. Hasta el inicio del PREDEG, la información disponible sobre estos rubros se generaba de manera asistemática. A partir de los años 98-99 la realización de encuestas anuales sobre estos dos rubros se ha incorporado al sistema estadístico del MGAP como práctica regular.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Presupuesto Original	Presupuesto Ejecutado
1. Componente 1:	Total Componente 1:	Total Componente 1:
DESARROLLO TECNOLÓGICO	U\$S: 22.640.000	U\$S 26.919.000 (119%)
	Contraparte:	Contraparte:
	U\$S 7.720.000	U\$S 9.821.000 (127%)
	BID:	BID:
Clasificación: S	U\$S 14.920.000	U\$S 17.098.000 (115%)

Subcomponente 1.1: Renovación varietal

Clasificación: S

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Renovación varietal de 2.700 has de frutales de hoja caduca, 1.800 has de vid y 1600 has de cítricos (se reformuló a 500 has)	Renovación varietal frutales de hoja caduca: se logró el producto planeado. Se reconvirtieron 2.636 has de plantaciones de frutales de hoja caduca lo que representa el 98% de la meta. Renovación varietal vitícola: se logró el producto planeado Se reconvirtieron 1.767 has de viñedos de alta tecnología lo que representa el 98% de la meta. Renovación varietal cítrica: no se logró el producto planeado originalmente. pero se logró un cumplimiento importante de la meta reformulada. Se instalaron 380 has de plantaciones cítricas lo que representa 76% de la meta reformulada (500 has) y 19% de la meta original del Proyecto.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados.

La relevancia de este Subcomponente se expresa en el hecho de que representa el 36% de la totalidad de los recursos ejecutados por el Programa. En el caso de la citricultura, la meta fue reducida a 500 has debido a la difusión del cancro cítrico en el norte del país (la zona cítrica más importante), lo que impidió la realización de plantaciones en esa zona. La reducida cobertura de la reconversión, hizo que este subcomponente no tuviera incidencia en el subsector cítrico.

Se gastaron más recursos que lo planeado por dos razones: i) el costo de las nuevas plantaciones fue mayor que el previsto porque se utilizó una densidad de plantación más elevada que la proyectada ii) se financió el arranque de montes viejos para facilitar la reconversión de pequeños productores, lo que no estaba previsto en el diseño original.

Subcomponente 1.2: Validación tecnológica

Clasificación: S

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Co-financiación de 130 proyectos de los cuales 60% tuvieron nuevas tecnologías incorporadas al proceso productivo.	Se logró el producto planeado en un alto porcentaje. Se ejecutaron completamente 98 proyectos de validación de nuevas tecnologías (el 78% de la meta final del Proyecto) en predios de agricultores. El 71% de los proyectos fue hortícola, el 17% frutícola y el 10% vitícola. Se realizó un total de 125 jornadas de difusión a las que asistieron casi 2.000 personas (productores y sus asesores técnicos). Se aplicó una metodología de activa participación de los productores en la validación tecnológica, que propusieron y co-financiaron los costos de los proyectos ejecutados

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales

La evaluación de este Subcomponente indica que desde el punto de vista del efecto de los proyectos se lograron despejar incertidumbres tecnológicas y se desarrolló una metodología innovadora de trabajo en base a una activa participación de los productores en el proceso.

Subcomponente 1.3: Asistencia Técnica

Clasificación S

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Se asiste a 2.500 productores granjeros y 40 emprendimientos agroindustriales, con una mejora de la calidad del servicio.	Se sobrecumplió el objetivo en términos de número de productores atendidos. Un total de 3.996 productores granjeros recibieron servicios de asesoramiento técnico privado, de los cuales 2600 integrados en 206 grupos zonales (un 104 % de la meta final del Proyecto) conformaron una Red de Asistencia Técnica durante un mínimo de 3 años. Se cumplió parcialmente lo referido a los emprendimientos agroindustriales ya que se brindó a asistencia técnica a 10 industrias de procesamiento de tomate y se brindaron apoyos puntuales a 5 bodegas.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados.

La relevancia de este Subcomponente se expresa en el hecho de que representa el 21% de la totalidad de los recursos ejecutados por el Programa. Junto con el Subcomponente de Renovación Varietal representan el 57% del

total de recursos ejecutados y el 78% de los Costos Directos.

Con respecto a la Asistencia Técnica, queda claro que el sistema implementado superó largamente la calidad de los servicios de extensión tradicional y más aún su cobertura, asegurando el acceso a la asistencia técnica a productores de escasos recursos que hasta ese momento se encontraban marginados de la misma. Las evaluaciones de satisfacción de los clientes realizadas por terceros indican un alto grado de conformidad con los servicios y un menú de cambios incorporados en distintos aspectos de la gestión productiva por los beneficiarios.

Con respecto a la asistencia técnica a los emprendimientos agroindustriales, los productos del proyecto estuvieron por debajo de lo planeado. Ello se debió a que el incremento de la producción hortifrutícola industrializable y la correspondiente expansión de los negocios, fueron más lentos que lo previsto y por lo tanto la demanda de asistencia técnica por parte del sector agroindustrial no tuvo el dinamismo proyectado en el diseño original.

Subcomponente 1.4: Capacitación

Clasificación: I

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Se capacita a 4.500 productores, 2.400 operarios, 480 técnicos y 100 empresarios en las áreas de gestión, tecnología, recursos naturales y medio ambiente	No se cumplió lo planeado. Se verificaron las siguientes participaciones en actividades de capacitación: 1.737 productores; 331 operarios y 1.343 asesores técnicos y 538 de otros. Esto significa en porcentajes: productores 39%; operarios 14% y técnicos 280% en relación a la meta planeada por el Programa.

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados

La capacitación quedó por debajo de la meta en el caso de productores y operarios y tuvo un sobre-cumplimiento en el caso de los técnicos. La captación, ordenamiento y sistematización institucional de demandas de capacitación tuvo muchas deficiencias, de forma tal que las actividades emprendidas no respondieron, desde el inicio, a una visión estratégica consolidada y asumida como tal por la Unidad Ejecutora. Como consecuencia de ello no se llegó a formular un Plan Estratégico de capacitación sino que se realizaron muchas acciones dispersas, con lo cual la eficiencia del gasto en el componente fue reducida y con bajo impacto relativo en términos de los objetivos principales del PREDEG. Cuando se produjeron restricciones presupuestales a partir del año 2001, se redujeron los recursos asignados a este subcomponente priorizando los pagos de los compromisos contraídos por los subcomponentes de reconversión varietal y asistencia técnica.

Análisis Global del Componente Desarrollo Productivo

En resumen, se destaca el logro de la mayor parte de los productos previstos en los subcomponentes, con un déficit en la capacitación de productores y operarios. Globalmente considerado, el cumplimiento del Componente es satisfactorio, lo que es muy relevante en la evaluación global si se considera que representó el 62% del total de recursos ejecutados por el proyecto y el 84% de los Costos Directos.

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

N/A

2. Componente 2:

CONTROL DE CALIDAD

Clasificación: S

Presupuesto original

Costo total Componente 2:

U\$S: 1.797.000

Contraparte:

BID:

U\$S: 1.797.000

Presupuesto ejecutado

Costo total Componente 2:

U\$S 968.000 (54%)

Contraparte:

U\$S 28.000

BID:

U\$S 940.000 (53%)

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Elaboración de criterios de calidad comercial para 10 rubros	Se cumplió parcialmente. Se elaboraron Manuales de Aseguramiento de la Calidad Comercial con análisis de puntos críticos de proceso de cosecha, poscosecha y distribución en 5 rubros: durazno, manzana, pera, tomate y cebolla
2000 manuales interpretativos de normas de calidad MERCOSUR distribuidos a usuarios	Se cumplió. Se elaboraron, multiplicaron y distribuyeron los 2.000 Manuales en coordinación con la Dirección General de Servicios Agrícolas.
10 empresas acreditadas para certificar calidad comercial de productos de granja	No se cumplió. No se instrumentó el sistema para acreditación de empresas certificadoras y por lo tanto no se acreditó ninguna empresa certificadora

Certificación del 100% de plantas utilizadas.	Se cumplió parcialmente. Se logró implementar un sistema para garantizar que el 100% de las plantas utilizadas en la reconversión de frutales no estaban infectadas con nematodos (plantas controladas). No se aprobaron los mecanismos legales e institucionales para formalizar el proceso de certificación de plantas de frutales de hoja caduca por lo que no se certificó ninguna de las plantas utilizadas en la reconversión varietal de estas especies (para citrus y vid el sistema de certificación ya existía y funcionaba adecuadamente)
8 empresas granjeras adoptan normas de seguridad alimentaria	Se cumplió. Un total de 13 Plantas de empaque de frutas y hortalizas y 8 operadores mayoristas adoptaron procedimientos estandarizados de higienización y principios de Buenas Prácticas de Manufactura
13 empresas granjeras se capacitan en HACCP	Se cumplió casi totalmente. Se concretó la capacitación de representantes de 11 empresas (principalmente frutícolas y citrícolas) en HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) con el apoyo del Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) en base a un curso taller de 30 horas

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados

Análisis Global del Componente de Control de Calidad

En relación al objetivo de certificación del 100% de las plantas utilizadas en la reconversión en base a un sistema gestionado desde el sector público, el MGAP no priorizó la implementación del sistema de certificación de plantas de frutales de hoja caduca y por lo tanto no tomó las medidas institucionales y administrativas necesarias para asegurar la aprobación y puesta en práctica del proyecto correspondiente, el que fue elaborado por el PREDEG. Por el contrario, la realización de actividades vinculadas a la promoción de la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos, si bien no estaba planeada en esos términos fue muy relevante: capacitación de 340 productores y empacadores en Buenas Prácticas Agrícolas y otras normativas similares requeridas por los mercados; elaboración interinstitucional de la Guía de Buenas Prácticas Apícolas y edición de 3000 ejemplares; 400 trabajadores entrenados en aplicación segura de fitosanitarios; 826 trabajadores y mandos medios de plantas de empaque y jefes de cosecha capacitados en normas de higiene para la manipulación de frutas y hortalizas; edición de cartelería y Guía de Buenas Prácticas de Higiene para Manipuladores de frutas y hortalizas; 226 productores de la reconversión frutícola fueron capacitados en Buenas Prácticas Agrícolas, manejo responsable de fitosanitarios y uso de Cuaderno de Campo para trazabilidad. En consecuencia, la ejecución del Componente se considera **satisfactoria**. Es altamente probable que el sistema implantado para la producción de "plantas controladas" se mantenga sin problemas en el futuro. Sin embargo se destaca que si no se obtienen apoyos adicionales, se considera que las acciones de promoción de la calidad y la inocuidad de las frutas y hortalizas son difícilmente sostenibles.

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

El Componente no fue reestructurado, pero se cambiaron sus indicadores. En el segundo semestre de 1998 se eliminó el indicador que proponía lograr la Certificación de los productos para su comercialización interna y externa y fue sustituido por dos metas referidas a la aplicación a las frutas y hortalizas de Normas de Seguridad Alimentaria.

3. Componente 3:	Presupuesto Original	Presupuesto Ejecutado
DESARROLLO COMERCIAL	Costo Total Componente 3	Costo Total Componente 3
	U\$S 10.015.000	U\$S 3.421.000 (34%)
Clasificación: I	Contraparte	Contraparte
	U\$S 6.200.000	U\$S 2.237.000 (36%)
	BID	BID
	U\$S 3.815.000	U\$S 1.184.000 (31%)

Subcomponente 3.1: Información y Promoción Comercial

Clasificación: S

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Red de Información Comercial operando y presencia de la producción granjera en 24 eventos de promoción comercial en mercados externos	Se cumplió parcialmente. La Red de Información Comercial no se implementó. Se apoyó la presencia en 38 eventos en el exterior de 42 empresas granjeras para presentar sus productos, identificar clientes y construir negocios.

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados**

La Red de Información Comercial no se implementó en primera instancia por problemas formales en la redacción de los pliegos y después por factores diversos (restricciones presupuestales, se dejó de percibir como una necesidad, la CAMM lanzó su sistema de información y no se constataba una demanda efectiva del sector privado por el servicio). Se comprobó la existencia de una necesidad de información sobre los mercados regionales, a raíz de la cual se realizaron consultorías de monitoreo en Argentina y Brasil para el apoyo a los Proyectos de Desarrollo de la Competitividad de Rubros Hortícolas impulsados por 6 Mesas de Productores Hortícolas.

Subcomponente 3.2: Proyectos Piloto de Exportación

Clasificación: S

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
25 proyectos piloto de exportación están operando, con un mínimo de 2 embarques de nuevos productos realizados por cada uno	Se logró el producto planeado. Se aprobaron 40 proyectos piloto de exportación (PPE) de los cuales 27 se llevaron a la práctica y cumplieron al menos dos embarques por año cada uno

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica).

El tamaño medio de los proyectos fue menor al esperado, por lo que si bien se cumplieron las metas físicas, se utilizó solamente el 22% de los recursos previstos originalmente. En el diseño se había pensado en emprendimientos asociativos de mayor escala, los que fueron de muy difícil concreción en la práctica.

Subcomponente 3.3: Estudios de preinversión

Clasificación: I

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Se efectuaron 16 estudios de preinversión, de los que 5 se concretaron en emprendimientos granjeros de exportación	No se cumplió. Se formuló solamente un proyecto de inversión, el que no fue ejecutado

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados

A pesar de que se subsidiaba hasta el 50% del costo de estos estudios y se desarrollaron varias actividades de difusión al respecto, no existió interés del sector privado para utilizar este servicio. Esta falta de interés estuvo originada en que, durante el período de ejecución, los agentes privados no identificaron ideas de proyectos de exportación que se vieran como potencialmente rentables. (Ver Subcomponente 3.4)

Subcomponente 3.4: Inversiones estratégicas

Clasificación: I

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Se efectuaron 8 inversiones estratégicas en centrales de servicios a la producción granjera, financiados con fondos del Proyecto	No se cumplió. Se apoyaron con inversiones de riesgo 2 emprendimientos que fracasaron (Central Apícola Cooperativa Sociedad Anónima, en el negocio de la miel y URUCOOP, en asociación con una cooperativa frutícola española) y uno que resultó exitoso (Producción de huevo pasteurizado líquido y en polvo).

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados

No existieron agentes privados dispuestos a invertir en Centrales de Comercialización, aun teniendo la posibilidad de recibir el apoyo del Programa. Ello se debió a que no era rentable construir centrales comerciales sin tener seguridad sobre el abastecimiento de las mismas con productos de calidad exportable en el volumen suficiente para justificar la inversión (por los plazos que insumió el desarrollo productivo). Frente a esta situación, a partir del 2001 se generó el instrumento de los Planes de Negocios, que tenían como objetivo el desarrollo de capacidades logísticas y comerciales en el mercado interno (asociando a grupos de comerciantes minoristas) que prepararan a los productores para la exportación. Se ejecutaron 8 Planes de Negocio entre 2001 y 2002, sin resultados sostenibles por falta de interés de los minoristas involucrados. A partir de 2003 se creó el instrumento Programas de Fortalecimiento de Agrupamientos Productivos (PROFAP) con el objetivo de apoyar a grupos de productores para hacer un diagnóstico, formular e implementar un Plan comercial. Se aprobaron y ejecutaron 22 proyectos que involucraban a 389 productores.

Análisis Global del Componente de Desarrollo Comercial

En resumen, el Componente de Desarrollo Comercial no logró, los resultados esperados: su ejecución financiera fue solo la tercera parte de la prevista y los productos planificados solo se cumplieron parcialmente. En consecuencia, se considera Insatisfactorio el cumplimiento de este Componente.

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

N/A

4. Componente 4: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Presupuesto Original Costo Total Componente 4: U\$S 500.000 Contraparte: ----- BID: U\$S 500.000	Presupuesto Ejecutado Costo Total Componente 4: U\$S 657.000 (131%) Contraparte U\$S 98.000 BID: U\$S 559.000 (112%)
Clasificación: S		

Indicadores clave de productos

Productos Planeados	Productos Logrados
Unidad Ejecutora y demás co-ejecutores (JUNAGRA, CHNPC, INAVI) en funcionamiento orgánico	Se cumplió el objetivo , logrando que funcionaran los mecanismos institucionales necesarios para coordinar la ejecución del proyecto, apoyando a las principales entidades públicas que estaban asociadas al accionar del PREDEG en aspectos vinculados con la implementación del Programa

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y logrados.

Análisis Global del Componente Fortalecimiento Institucional

Luego de una etapa inicial con muchas dificultades, en particular con JUNAGRA, en términos generales se logró un funcionamiento orgánico de la Unidad Ejecutora y los demás co-ejecutores que fue suficiente para asegurar la implementación del proyecto. A nivel privado, se crearon algunas nuevas organizaciones: Grupo Royal Gala; Grupo Pink Lady; Asociación de Productores Frutícolas y Hortícolas de Producción Integrada; Asociación de Viveristas, etc, que si bien todavía tienen un alcance reducido, pueden asumir un rol importante en el desarrollo futuro del sector.

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

N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

Muy Satisfactorio (MS) Satisfactorio (S) Poco Satisfactorio (I) Muy Insatisfactorio (MI)

La implementación global del Proyecto se considera Satisfactoria por el desempeño de los Componentes de Desarrollo Tecnológico, de Control de Calidad y de Fortalecimiento Institucional que en conjunto representan el 66% del total de recursos ejecutados y el 89 % de los Costos Directos del Programa

d. Costos del Proyecto

	Costo Total del Proyecto Planeado (US\$000)				Costo Total del Proyecto Ejecutado (US\$000)			Ejecutado/Planeado %			% sobre total
	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	BID	Local	Total	
1. Administración	3.578	1.892	5.470	11%	2.806	2.613	5.419	78%	138%	99%	12%
2. Costos directos	21.032	13.920	34.952	71%	19.781	12.184	31.965	94%	88%	91%	74%
2.1 Des tecnológico	14.920	7.720	22.640	46%	17.098	9.821	26.919	115%	127%	119%	62%
2.1.1 Renovación Varietal	6.000	6.460	12.460		9.192	6.743	15.935	153%	104%	128%	
2.1.2 Validación Tecnológ	1.260	0	1.260		649	9	658	52%		52%	
2.1.3 Asistencia Técnica	4.740	1.260	6.000		6.194	2.959	9.153	131%	235%	153%	
2.1.4 Capacitación	2.920	0	2.920		1.063	110	1.173	36%		40%	
2,2 Control de calidad	1.797	0	1.797	4%	940	28	968	52%		54%	2%
2.3 Des. Comercial	3.815	6.200	10.015	20%	1.184	2.237	3.421	31%	36%	34%	8%
2.3.1 Inf y Prom comercial	1.445	0	1.445		698	37	735	48%		51%	
2.3.2 PPE	2.170	0	2.170		386	100	486	18%		22%	
2.3.3 Est de preinversión	200	200	400		100	55	156	50%	28%	39%	
2.3.4 Invers estratégicas	0	6.000	6.000		0	2.045	2.045		34%	34%	
2.4 Fort Institucional	500	0	500	1%	559	98	657	112%		131%	2%
3. Repago de PPF	127	0	127		130	0	130	102%		102%	
4. Sin asignación espec	1.783	590	2.373	5%		0	0	0%	0%	0%	
4.1 Imprevistos	1.142	75	1.217			0	0	0%	0%	0%	
4.2 Escalamiento	641	515	1.156			0	0	0%	0%	0%	
5. Costos financieros	5.480	598	6.078	12%	5.404	747	6.151	99%	125%	101%	14%
5.1 Intereses	5.160	0	5.160		5.160	0	5.160	100%		100%	
5.2 Inspe y monitoreo	320	0	320		244	0	244	76%		76%	
5.3 Comisiones de crédito	0	598	598		0	747	747		125%	125%	
TOTAL	32.000	17.000	49.000	100%	28.120	15.544	43.664	88%	91%	89%	100%

Explique brevemente diferencias.

En diciembre de 2005 se aprobó una cancelación por U\$S 3.750.000 en el monto del préstamo del Banco. Al cierre del proyecto se cancelaron U\$S 127.738. La sobre-ejecución financiera del Componente de Desarrollo Tecnológico se explica por: i) un mayor costo de la renovación varietal (más plantas por ha y financiamiento no previsto de arranquio de plantas viejas) ii) asistencia técnica a un número de productores mayor al previsto. El subcomponente Validación Tecnológica cumplió sus metas físicas pero con proyectos de menores costos unitarios. El subcomponente Capacitación tuvo subejecución física y financiera. La subejecución del Componente Control de Calidad se explica porque no se instrumentó el Sistema Nacional de Calidad. La subejecución financiera del Componente Desarrollo Comercial se explica por subejecución física de los subcomponentes, con la excepción de PPE, que cumplió sus metas físicas pero con proyectos más pequeños que los previstos. La sobre-ejecución financiera del Componente Fortalecimiento Institucional se explica por la mayor complejidad de coordinación interinstitucional y la inversión en equipamiento no previsto pero necesario para el sistema de certificación de plantas

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

1. Factores negativos para la obtención de los efectos

El **contexto macroeconómico favorable y la profundización del MERCOSUR**, que fueron identificados en el marco lógico como supuestos necesarios para la obtención de los efectos, no se cumplieron. El tipo de cambio real estuvo por debajo de su nivel de equilibrio de largo plazo hasta la devaluación del 2002, lo que redujo la rentabilidad de la exportación en relación a la comercialización en el mercado interno durante la fase inicial del PREDEG. Por otro lado, el proceso de integración regional no se profundizó como se había previsto y se mantuvieron barreras al intercambio comercial entre los países de la región. Adicionalmente, a partir de la devaluación en Brasil en 1999, se generó una crisis económico – financiera en cadena en los países de la región que concluyó en 2001-2002 en la mayor crisis socio-económica de las últimas décadas. Todo ello produjo una gran incertidumbre para los negocios, una reducción abrupta del consumo y una disminución del intercambio comercial dentro del bloque, lo que afectó negativamente el proceso de reconversión hortifrutícola que tenía una de sus bases en el abastecimiento de los países de la región.

2. Factores positivos para la obtención de los efectos

La **devaluación del 2002** mejoró la rentabilidad de la exportación y permitió que la comercialización se orientara hacia mercados del Hemisferio Norte. Claramente en el caso de la manzana, esta oportunidad se pudo aprovechar gracias al proceso previo de reconversión productiva que se había desarrollado como consecuencia de la acción del Programa. En la mayoría de los productos de la granja, el cambio en los precios relativos originados en la devaluación mejoró los márgenes brutos de los rubros de producción.

3. Factores negativos para la obtención de los productos

3.1 A nivel General

Reducción de créditos presupuestales. Luego de las fuertes restricciones presupuestarias originadas por la crisis fiscal de 2001-2002, el Progreso en la Ejecución de la operación pasó a ser clasificado como Insatisfactorio a partir de diciembre de 2002 y hasta junio de 2004. Dichas restricciones determinaron que fuera necesario proceder a conceder una prórroga de 33 meses para posibilitar los aportes presupuestales correspondientes al pari-passu. A partir del segundo semestre de 2004 se vuelve a un nivel de créditos presupuestales que permite la operativa normal del proyecto y en consecuencia la ejecución vuelve a ser satisfactoria.

3.2 A nivel del Componente de Desarrollo Productivo

La **disponibilidad de plantas de nuevas variedades frutícolas** en el mercado para posibilitar el proceso de renovación varietal era un supuesto del marco lógico del proyecto que no se cumplía. La Unidad Ejecutora identificó a tiempo el problema y generó una estrategia adecuada para superarlo logrando un importante desarrollo de la industria viverista.

La **disposición de los productores a co-financiar las actividades** del Componente era un supuesto del marco lógico y constituía una de las garantías de la sostenibilidad de las actividades una vez finalizada la ejecución del Programa. El co-financiamiento se verificó plenamente en lo referido a la reconversión de los montes frutícolas, pero fue parcial en los demás subcomponentes (asistencia técnica, validación de tecnología y capacitación). La Unidad Ejecutora realizó ajustes importantes de los instrumentos que mejoraron el perfil de co-financiamiento (en particular en la validación tecnológica) pero ello no fue suficiente para garantizar la sustentabilidad plena de los instrumentos de apoyo al desarrollo tecnológico.

3.3 A nivel del Componente Control de Calidad

El Programa original se proponía lograr que para el año 2002 estuviera en operación un Sistema Nacional de Control de Calidad (SNACC) basado en los estándares del MERCOSUR, que se aplicara a la comercialización interna y externa de frutas y hortalizas. Se buscaba que dicho sistema sirviera para armonizar las normas de calidad del país con las implementadas en el MERCOSUR y en la OMC. Las resistencias de los productores y operadores a un sistema de este tipo, los costos en que se debía incurrir para implementarlo, la dificultad para demostrar sus beneficios, los conflictos y diferencias entre las



instituciones involucradas y la falta de voluntad política para llevarlo adelante impidieron su concreción. Ante esta dificultad la Unidad Ejecutora con el acuerdo del Banco, resolvió reenfocar este aspecto del componente hacia la promoción de la Seguridad y la Inocuidad de los Alimentos.

3.4 A nivel del Componente de Desarrollo Comercial

Desfase entre los tiempos de los procesos de desarrollo productivo frutícola y desarrollo comercial.

En fruticultura, el tiempo necesario para el crecimiento de la producción de calidad exportable, que era la condición necesaria para sostener el desarrollo de la comercialización, fue más prolongado que el previsto inicialmente, debido a la duración natural del ciclo productivo asociada al hecho de que al inicio del Programa el ritmo de plantación de las nuevas variedades fue más lento que el planificado. Esto actuó como una limitante para el logro de los productos previstos en este Componente

Problemas propios del negocio, (especialmente en el caso de productos hortícolas) ya que no se llegó a niveles de productividad, costos, volumen y calidad que aseguraran la competitividad externa. Si bien mejoró la productividad de la horticultura, en la mayor parte de los rubros todavía se está por debajo de los niveles de rendimiento y tecnología a que se llega en los países competidores de la región.

Falta de interés de inversores. No se verificó el interés previsto de inversores por invertir en Centrales de Comercialización Hortifrutícola con el apoyo del PREDEG. Ello llevó a que se fuera dejando de lado la ejecución de este Subcomponente. No se llegó a una maduración del negocio que justificara las inversiones de la escala prevista. La Comercialización externa se canalizó a través de emprendimientos de menor escala que financiaron sus inversiones con recursos propios.

3.5 A nivel del Componente de Fortalecimiento Institucional

Conflicto con JUNAGRA. En la primera etapa del proyecto, la JUNAGRA no solo mostró resistencia a coordinar con PREDEG sino que desarrolló una estrategia de oposición al mismo por motivos políticos. En una segunda etapa y por iniciativa de la Unidad Ejecutora del PREDEG, se lograron acuerdos institucionales que disminuyeron aunque no eliminaron totalmente los conflictos.

4. Factores positivos para la obtención de los productos

4.1 A nivel del Componente de Desarrollo Productivo

Cumplimiento de los Compromisos para la reconversión productiva. Aun en el marco de las restricciones presupuestales señaladas anteriormente, siempre se priorizó el pago a los productores de los subsidios a la reconversión frutícola y vitícola, asegurando así el cumplimiento de los objetivos propuestos y la participación efectiva de los productores.

El financiamiento para los pequeños productores. Ante dificultades de los productores más pequeños para hacer frente al financiamiento de la contraparte que les correspondía en la reconversión de los frutales y viñedos, la Unidad Ejecutora logró implementar acuerdos con instituciones financieras que suministraron dicho financiamiento en condiciones adecuadas para este segmento.

Flexibilización en algunas exigencias para facilitar la participación de los pequeños productores. A esos efectos, se redujeron las exigencias de has de arranquio por ha reconvertida.

4.2 A nivel del Componente Control de Calidad

La obtención de financiamiento complementario de GTZ, para apoyar actividades relacionadas con la Producción Integrada, la Producción Orgánica y el Medio Ambiente, permitió desarrollar una línea de trabajo que no estaba prevista inicialmente y que fortaleció la acción del PREDEG en este componente. Asimismo, la obtención de financiamiento complementario de FAO permitió realizar actividades de difusión y capacitación desarrollando un trabajo en red con la Dirección General de Servicios Agrícolas y la Junta Nacional de la Granja.

4.3 A nivel del Componente de Desarrollo Comercial

La incorporación de recursos humanos con formación en negocios y comercialización resultó efectiva para el desarrollo de procesos asociativos comerciales. La Unidad Ejecutora detectó oportunamente las limitaciones de la asistencia técnica agronómica para apoyar estos procesos y tomó las decisiones necesarias para incorporar otras capacidades técnicas en el asesoramiento a los grupos de productores.

4.4 A nivel del Componente de Fortalecimiento Institucional

EL PREDEG con el apoyo del Banco constituyó un archivo documental que permitirá en el futuro una mejor utilización de los documentos y bases de datos del programa a nivel del sector granjero.



b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

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

El desempeño de la Unidad Ejecutora se considera satisfactorio en base a las razones siguientes: 1) La UEP realizó una priorización adecuada en el uso de los recursos disponibles en el marco de una demora considerable en la ejecución del Programa atribuible fundamentalmente a factores del entorno y a restricciones presupuestales. 2) La UEP tuvo flexibilidad para proponer cambios en los instrumentos cuando no funcionaban de acuerdo a lo previsto. 3) La UEP mantuvo un sistema de información que generó insumos suficientes para monitorear la obtención de los productos

c. Desempeño del Banco ⁴

Clasificación del Desempeño del Banco

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

Comentarios: El desempeño del Banco se considera satisfactorio contribuyendo positivamente a la ejecución del Proyecto y sus resultados. Durante la etapa de formulación o preparación el relacionamiento con el prestatario fue adecuado aunque existieron diferencias que extendieron dicho período. Algunas deficiencias o insuficiencias de la formulación podrían atribuirse parcialmente al Banco, especialmente en lo relativo a aspectos institucionales del diseño del Proyecto, tanto referido al sector público como al privado granjero. Durante la ejecución, el desempeño del Banco tuvo una constante que fue la flexibilidad mostrada para incorporar cambios necesarios surgidos de la implantación y desarrollo del Proyecto. Esto permitió reformular algunos componentes e instrumentos, e incorporar innovaciones (arranquios frutícolas, calidad e inocuidad de alimentos, asesoría comercial a grupos de productores, etc) y responder a emergencias climáticas que afectaron a los beneficiarios. Se verificó, con diferencias entre las distintas subetapas de un período de ejecución prolongado, un involucramiento importante del Banco en el Proyecto, especialmente en los primeros 5 años, lo que resultó en una adecuada comprensión de la realidad, facilitando las adecuaciones que fueron necesarias procesar en el mismo. La respuesta del Banco expuso una agilidad apreciable y muy compatible con las necesidades de la ejecución.

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

El mantenimiento de un entorno macroeconómico favorable, que en la actualidad tendería a mantenerse, es condición necesaria para el aumento de la producción y las exportaciones de frutas que se logró durante la ejecución.

Durante la ejecución no se desarrollaron mecanismos que permitieran financiar, una vez que se terminara el proyecto, los diferentes servicios que brindó el PREDEG. El apoyo adicional del Estado o de alguna fuente equivalente sería necesario para mantener los sistemas de Asistencia Técnica, Validación Tecnológica, Capacitación, Control de Calidad, Desarrollo Comercial y las Mesas Hortícolas que se generaron durante el Programa. Por el momento, no existen indicios de que ni el MGAP ni el sector privado tengan la intención de aportar recursos adicionales para dar sostenibilidad a estas acciones, salvo en el caso de la asistencia técnica en un porcentaje minoritario de los beneficiarios.

La conformación de una nueva institucionalidad privada (o público-privada) que represente efectivamente a los sectores reconvertidos y que pueda asumir un rol de liderazgo estratégico del desarrollo sectorial es fundamental para asegurar la continuidad y profundización en el mediano plazo del proceso iniciado. Este proceso se ha iniciado incipientemente, lo que significa un avance sustantivo considerando el contexto y la cultura preponderante en el sector.

La aprobación y puesta en vigencia de la normativa de regulación de la producción y utilización de plantas certificadas en fruticultura elaborada por PREDEG, que depende en principio de una decisión del MGAP, contribuiría a generar un marco de seguridad sanitaria que es indispensable para la continuidad del desarrollo del sector.

⁴ Corresponde a la transcripción textual de la evaluación realizada por el Ejecutor. Ver Anexo 3



b. Riesgos Potenciales

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

Ausencia de un clima de negocios favorable a las inversiones y la exportación. Si en el futuro, el marco de políticas sectoriales privilegia exclusivamente la protección de la producción hortifrutícola para el mercado interno, difícilmente se mantengan los resultados del Programa en materia de producción y exportación. Hasta el presente falta una definición política clara acerca de la importancia del valor agregado, las exportaciones y la cultura agroexportadora del sector granjero.

Financiamiento de la inversión privada en el sector. El mantenimiento de los niveles de inversión está asociado a la existencia de financiamiento de largo plazo, particularmente en el caso de la fruticultura. Este financiamiento hoy no está disponible.

c. Capacidad Institucional

Al finalizar el Programa, la Unidad Ejecutora se disolvió, con la consecuente dispersión de una parte importante de las capacidades desarrolladas. Como resultado del Programa se fortalecieron capacidades en algunos organismos que actuaron como coejecutores: DGSA, INAVI, INASE y JUNAGRA. Sin embargo, las acciones de fortalecimiento institucional desarrolladas por el Proyecto hacia organismos del Ministerio y otras entidades relacionadas a la ejecución del mismo, en general, no otorgan sostenibilidad a los enfoques y metodologías impulsados hasta el presente. La debilidad institucional es particularmente relevante en el caso de la JUNAGRA, dado su carácter de órgano gubernamental responsable de las acciones oficiales en el sector granjero.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>Se considera satisfactoria la sostenibilidad del Programa, en función de las razones siguientes. Por un lado se consolidó un sector importante de productores frutícolas y hortícolas con niveles tecnológicos y empresariales que les permiten competir actualmente con la importación y exportar a mercados regionales y de ultramar de manera sostenible. Paralelamente, surgieron nuevos agentes comerciales privados que comenzaron a canalizar la oferta exportable de frutas y hortalizas que se generó como consecuencia del Programa. A la fecha esos agentes continúan operando en forma eficaz. Asimismo, se desarrollaron varias iniciativas de articulación entre agentes participantes en la cadena hortifrutícola con alcance en sectores específicos, pero con un amplio potencial para crecer y consolidarse. En ese marco, se comenzó a difundir la cultura de la calidad y se comenzaron a implementar sistemas de gestión de procesos que garantizan la inocuidad de los productos, lo que significó un cambio cultural de efectos permanentes y de difusión progresiva. Finalmente, a nivel del sector público, la JUNAGRA, aun con limitaciones, se consolidó como organismo de referencia en el sector. La magnitud de estos logros se dimensiona adecuadamente al tener en cuenta la situación en el inicio de la ejecución del PREDEG: un sector atrasado tecnológicamente y absolutamente volcado al mercado interno, una total desarticulación de las diferentes cadenas granjeras, una debilidad extrema del sector público sectorial, una institucionalidad privada inexistente, y una cultura empresarial que privilegiaba la búsqueda de la protección del Estado como estrategia. Esta realidad comenzó a revertirse gracias al Programa.</p>			

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Con respecto a la información agregada sobre el sector hortifrutícola, el PREDEG dispuso de lo siguiente: Censo Agropecuario 1990, Censo Agropecuario 2000, Encuesta Frutícola Anual desde el año 1997 y Encuesta Hortícola Anual desde el año 1998. Para establecer la línea de base se contrató a una empresa consultora que realizó en el año 1997 una Encuesta representativa del universo de productores potencialmente beneficiarios del proyecto. Estas fuentes proveyeron información global confiable y de buena calidad.



En lo que respecta a la información sobre los productos obtenidos, el Proyecto generó un sistema de información para cada componente en base a mecanismos propios de su gestión: formularios de inscripción y seguimiento para cada beneficiario de la reconversión frutícola; listado de grupos y beneficiarios de la asistencia técnica; inventario de proyectos de validación tecnológica, listas de participantes de las actividades de capacitación, inventario de los diversos proyectos en el área comercial (proyectos pilotos de exportación, planes de negocios, proyectos de promoción comercial, proyectos de fortalecimiento de agrupamientos productivos) con un detalle de los productores involucrados y de las acciones realizadas, etc.

En lo que respecta a la información sobre los efectos, el Programa recurrió a los organismos públicos correspondientes que generan información estadística sobre horticultura y fruticultura: JUNAGRA (rendimientos frutícolas y hortícolas según nivel tecnológico), DIEA (superficies y producción totales por rubro) y DGSA (importaciones y exportaciones de frutas y hortalizas), la que puede ser considerada de buena calidad.

En el marco de la Evaluación Final (Año 2005), se incorporó a la Encuesta Frutícola realizada anualmente por DIEA, una serie de preguntas específicas para los beneficiarios de la reconversión frutícola. Esto permitió realizar una comparación entre los beneficiarios y el total de la población.

Cabe destacar, sin embargo, que las diferentes fuentes de información generadas por PREDEG no están articuladas en un sistema integrado que pueda ser consultado de una forma ágil y práctica.

Para la elaboración de este PCR se utilizó la mencionada información estadística oficial del MGAP así como información generada por la propia UEP.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No está previsto que se implemente un sistema específico para el monitoreo de los futuros efectos e impactos del PREDEG. Tampoco está previsto realizar una evaluación Ex Post. De todas maneras el sistema estadístico oficial (MGAP básicamente) genera información que permitiría al propio MGAP hacer el seguimiento global del comportamiento de los diferentes rubros sobre los que actuó el PREDEG. Asimismo el PREDEG deja una Base de Datos que permite la identificación de cada uno de los productores beneficiarios de la reconversión y que por lo tanto posibilita realizar el seguimiento de su desempeño futuro

VII. Lecciones Aprendidas

El subsidio a las nuevas plantaciones frutícolas condicionado a la aplicación de un determinado paquete tecnológico fue un mecanismo eficaz para promover la reconversión varietal y la innovación tecnológica en ese sector. En las condiciones en que fue aplicado, este mecanismo funcionó de acuerdo a lo planificado y contribuyó decisivamente a la obtención de los productos previstos.

La importancia del enfoque por cadena de valor para articular las acciones con la demanda del mercado. El enfoque de cadena (incluyendo acciones integradas sobre los eslabones agrícolas, industriales y comerciales) permite una vinculación mayor con los mercados y facilita los ajustes de las tecnologías productivas y de poscosecha en función de Planes de Negocio orientados por la demanda. Cuando no se tiene esta visión integrada se corre el riesgo de diseñar estrategias parciales que no conducen al logro de los objetivos buscados.

La dificultad de focalizar acciones en un sector muy heterogéneo. La granja abarca un gran número de subsectores muy diferentes cada uno con condiciones, problemas y oportunidades también distintos. No existe una cadena granjera, sino que hay varias cadenas agroalimentarias diferentes: hortícola, frutícola de hoja caduca, cítrica, vitivinícola, apícola, avícola y carne porcina. Cada una tiene características propias en cuanto a competitividad internacional, perfil de productores, grado de desarrollo industrial, articulación entre diferentes eslabones, etc. Si bien hubo una concentración importante del Programa en la fruticultura de hoja caduca y en la horticultura, la diversidad de la problemática a atender dificultó la focalización del trabajo y agregó complejidad a su implementación.



El posible aporte de un programa piloto para focalizar estrategias. Las “fallas del mercado” que rodean la producción granjera (mercados imperfectos de crédito, asistencia técnica, servicios etc.), los mercados faltantes (seguros de amplia cobertura, mercados de futuros) y la heterogeneidad ya mencionada del sector, determinan que las señales que derivan del mercado no siempre sean el mejor mecanismo para orientar la toma de decisiones en actividades de esta naturaleza. En estas condiciones quizás hubiese sido más conveniente contemplar el diseño de un Programa Piloto, centrando la atención en algunas áreas claves, acotando los incentivos en torno a objetivos mejor definidos y con mayor impacto esperado. Ello hubiera permitido avanzar en la focalización y resolución de importantes “cuellos de botella” que traban el desarrollo de algunos sectores de mayor potencial. Definitivamente, la gran proliferación de ámbitos que pretendió abarcar el PREDEG conspiró contra la eficiencia en la ejecución y el impacto de los resultados.

Influencia del entorno macroeconómico. Las condiciones macroeconómicas juegan un papel fundamental en la determinación de las probabilidades de concreción de los emprendimientos de exportación. El tipo de cambio tuvo una incidencia relevante en las posibilidades de exportar del sector. Las exportaciones comenzaron a tener mayor significación a partir del momento en que el cambio en el valor del dólar lo hizo posible, particularmente en fruticultura. El impacto favorable del cambio macroeconómico se pudo concretar porque en el marco del proyecto se habían realizado previamente los procesos de reconversión varietal y tecnológica que en fruticultura exigen largos períodos de maduración.

Dificultades del trabajo en red. El Proyecto planteó un trabajo en red que abarcaba el accionar de diversas instituciones público-privadas articuladas en una estrategia conjunta. Esto requería un liderazgo claro por parte de la institución que tenía la responsabilidad mayor hacia el sector, como era la JUNAGRA. Sin embargo diversas razones político-institucionales impidieron el trabajo articulado y en la práctica esto generó problemas operativos. Se decidió crear una Unidad Operativa con un alto perfil en lugar de que JUNAGRA se apropiara del programa y comprometiera las responsabilidades de ejecución. La lección aprendida es que además del análisis de las capacidades institucionales individuales se hubiera requerido una evaluación de la factibilidad de integración efectiva de la Red. Debería haberse realizado un trabajo previo para consolidar desde el punto de vista político la estrategia, intentando lograr mayor madurez institucional de los actores clave.

Esto podría haber evitado múltiples marchas y contramarchas que debilitaron la operación durante la primera etapa. Si bien estos aspectos podrían haberse resuelto luego de la Evaluación intermedia del Programa, ésta se concentró en aspectos técnicos relacionados al componente Asistencia Técnica dejando de lado cuestiones institucionales y de ejecución.

Importancia de la sincronización temporal para la implementación de los componentes. Por un lado, existen pautas de comportamiento y factores culturales en la población granjera que determinan que el proceso de innovación tecnológica en la granja tenga ritmos más lentos que en otros sectores. Por otro lado, los frutales demoran varios años en llegar a plena producción, por lo que los volúmenes suficientes de fruta de calidad exportable solo se comienzan a obtener varios años después de iniciada la reconversión. Como consecuencia de la acción combinada de dichos factores, la demanda de servicios relacionados con la comercialización y la exportación se verificó de manera más tardía y acotada que la que se previó en el proyecto.

La dificultad de compatibilizar el objetivo de competitividad con el de equidad. La obligación de cumplir simultáneamente y con un mismo proyecto objetivos de competitividad y de equidad plantea tensiones que dificultan el logro de ambos. El programa se planteó dos objetivos simultáneos para el sector granjero: transformarlo en un sector competitivo a nivel internacional (objetivo de competitividad) y hacerlo fundamentalmente en base a la participación de productores que ya estaban en el sector (objetivo de equidad). El hecho de restringir el apoyo al proceso de inversión primaria solo a los productores del rubro no estimuló la incorporación a la base productiva de agentes empresariales externos al sector que podrían haber aportado escala y capacidades empresariales que complementarían y reforzarían las capacidades existentes al interior del mismo, ampliando, profundizando y acelerando el proceso de desarrollo competitivo.



Debe asegurarse que los programas de apoyo al sector promuevan una asignación eficiente de recursos públicos, no generen distorsiones económicas dentro y fuera del sector agropecuario y que su gestión sea costo-efectiva. Los resultados del Programa en materia de rentabilidad económica demuestran que los recursos públicos destinados a programas de apoyo no deben estar dirigidos a subsectores específicos, sino que deben ser administrados de preferencia a través de un instrumento único que asigne los recursos de manera competitiva y transparente entre todos los subsectores agropecuarios a fin de lograr beneficiar a los rubros más eficientes en la agricultura. La asignación de los recursos debe hacerse utilizando criterios económicos reconocidos y criterios sociales solo cuando se trate de focalizar el apoyo hacia productores de menores ingresos. Asimismo la creación de un instrumento único, con procesos ágiles de evaluación y aprobación de propuestas, permitirá hacer más costo-efectivo los gastos en la gestión de los subsidios.

Contar con capacidad instalada para evaluar la eficiencia de los programas de apoyo al sector agropecuario posibilita aproximar de manera satisfactoria sus impactos. La posibilidad de medir productos, resultados e impactos del Programa demostró la importancia de contar con una capacidad central equipada en el Ejecutor para una medición sistemática de la eficiencia del gasto público agropecuario y de la viabilidad económica de los servicios agropecuarios. En un contexto de recursos fiscales escasos, dicha labor debiera fortalecerse para lograr la provisión sistemática de información para la toma de decisiones sobre ejecución, resultados alcanzados y costo económico de los proyectos.

La creación de unidades ejecutoras ad-hoc para la administración, seguimiento y evaluación de operaciones por fuera del marco institucional existente para el sector agropecuario, no asegura la sostenibilidad de las mismas. La disolución de la Unidad Ejecutora creada para la ejecución del Programa dentro del MGAP, con la consecuente dispersión de capacidades desarrolladas y la baja capacidad existente en entidades de línea como JUNAGRA, INAVI o CHNPC para asumir las responsabilidades dejadas por dicha Unidad, demuestran la importancia de trabajar durante la preparación de las operaciones en el sector con el marco institucional existente para mejorar su capacidad de gestión de proyectos.

Es importante que en este tipo de proyectos existan créditos que sean aplicables a la financiación de las inversiones que se promueven con el Programa. La disponibilidad de financiamiento con condiciones compatibles con los procesos productivos es necesaria para financiar parte del aporte de los beneficiarios.



Anexos:

1. Cuadro de Costo del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento (Planeado y Actual).
2. Taller de Cierre.
 - 2.1 Acta del taller de cierre
 - 2.2 Programa del Taller
 - 2.3 Participantes del Taller
3. Evaluación del Prestatario
4. Información adicional
 - 4.1 Reuniones de Evaluación con productores
 - 4.2 Ejecución física y financiera

ANEXO 1:
Cuadro de Costo del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento
(Planeado y Ejecutado)

	BID Planeado	Local Planeado	Total Planeado	BID Ejecutado	Local Ejecutado	Total Ejecutado	BID Ejecutado	Local Ejecutado	Total Ejecutado	% sobre el total
1. Administración	3.578	1.892	5.470	2.806	2.613	5.419	78%	138%	99%	12%
2. Costos directos	21.032	13.920	34.952	19.781	12.184	31.965	94%	88%	91%	74%
2.1 Desarrollo tecnológico	14.920	7.720	22.640	17.098	9.821	26.919	115%	127%	119%	62%
2.1.1 Renovación Varietal	6.000	6.460	12.460	9.192	6.743	15.935	153%	104%	128%	
2.1.2 Validación Tecnológica	1.260	0	1.260	649	9	658	52%		52%	
2.1.3 Asistencia Técnica	4.740	1.260	6.000	6.194	2.959	9.153	131%	235%	153%	
2.1.4 Capacitación	2.920	0	2.920	1.063	110	1.173	36%		40%	
2,2 Control de calidad	1.797	0	1.797	940	28	968	52%		54%	2%
2.3 Desarrollo Comercial	3.815	6.200	10.015	1.184	2.237	3.421	31%	36%	34%	8%
2.3.1 Informa y Prom Comercial	1.445	0	1.445	698	37	735	48%		51%	
2.3.2 PPE	2.170	0	2.170	386	100	486	18%		22%	
2.3.3 Estudios de preinversión	200	200	400	100	55	156	50%	28%	39%	
2.3.4 Invers estratégicas	0	6.000	6.000	0	2.045	2.045		34%	34%	
2.4 Fortalecimiento Institucional	500	0	500	559	98	657	112%		131%	2%
3. Repago de PPF	127	0	127	130	0	130	102%		102%	
4. Sin asignación específica	1.783	590	2.373		0	0	0%	0%	0%	
4.1 Imprevistos	1.142	75	1.217		0	0	0%	0%	0%	
4.2 Escalamiento	641	515	1.156		0	0	0%	0%	0%	
5. Costos financieros	5.480	598	6.078	5.404	747	6.151	99%	125%	101%	14%
5.1 Intereses	5.160	0	5.160	5.160	0	5.160	100%		100%	
5.2 Inspección y monitoreo	320	0	320	244	0	244	76%		76%	
5.3 Comisiones de crédito	0	598	598	0	747	747		125%	125%	
TOTAL	32.000	17.000	49.000	28.120	15.544	43.664	88%	91%	89%	100%



ANEXO 2: TALLER DE CIERRE

2.1 Acta del Taller de Cierre

**Préstamo 1063/OC-UR
Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja
(PREDEG)
Taller de Cierre del Proyecto**

Ayuda Memoria

1. Antecedentes

El 11 de noviembre de 2005, en la Sede de la Representación del BID en Uruguay se llevó a cabo el Taller de Cierre del Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja 1063/OC-UR.

Participaron representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de JUNAGRA e INAVI, de las organizaciones de productores granjeros, de los beneficiarios del proyecto, de la Unidad Ejecutora, del Banco y del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Se adjunta la lista completa de los participantes y la Agenda del Taller.

En primer término los técnicos de CINVE presentaron los resultados de la evaluación del PREDEG que CINVE realizó por encargo del Banco y en segundo término el Director de la Unidad Ejecutora del PREDEG presentó su análisis del desempeño del Programa. A continuación se generó un intercambio de ideas entre los asistentes, a partir del cual se llegó a los acuerdos que se explican a continuación.

El Grupo trabajó en el análisis de los resultados, del diseño, la implementación y la sostenibilidad del proyecto, formulando las principales lecciones aprendidas a partir de dicho análisis.

2. Identificación de Productos y Efectos Obtenidos

Existió consenso en cuanto a que los principales productos y efectos obtenidos por el proyecto fueron los siguientes:

- Renovación varietal muy significativa en vid y frutales de hoja caduca.
- Asistencia Técnica de calidad adecuada a las necesidades de productores granjeros y de amplia cobertura, lo que facilitó la difusión y aplicación de nuevas tecnologías tanto en horticultura como en fruticultura.
- Difusión en el sector de un enfoque innovador basado en la calidad de los procesos y en la inocuidad de los alimentos.
- Aumento de la producción y de la productividad hortícola y frutícola, con una tendencia clara al aumento de las exportaciones frutícolas.

También existió acuerdo en cuanto a que el Componente de Desarrollo Comercial fue el que presentó los menores avances con respecto a la situación al inicio del proyecto.

3. Análisis del diseño y la implementación del Proyecto

Los principales puntos de acuerdo fueron los siguientes:

- La heterogeneidad productiva y empresarial de la granja dificultó la focalización y limitó la eficacia de las acciones desarrolladas

- La reducción de los créditos presupuestales que se produjo como consecuencia de la crisis de 2002, provocó un entrecimiento de la ejecución del Programa y originó la necesidad de implementar una prórroga en la duración del proyecto.
- No se cumplieron los supuestos previstos en lo referido a la estabilidad macroeconómica y a la profundización de la integración regional, lo que si bien dificultó, no llegó a impedir la obtención de la mayoría de los productos previstos.
- A pesar de las dificultades reseñadas, la Unidad Ejecutora y el Banco, actuando coordinadamente, tuvieron la flexibilidad para reformular las acciones y adaptarlas a las nuevas condiciones del entorno

4. Análisis de sostenibilidad

Si bien los efectos del PREDEG en los aspectos productivos parecen sostenibles, la mayoría de los instrumentos y servicios brindados por el Programa (asistencia técnica, validación tecnológica, capacitación, proyectos piloto de exportación, etc) son difícilmente sostenibles en el futuro sino se genera algún sistema público para financiar su mantenimiento.

Se destaca en particular la relativa debilidad del sector privado que se verifica al finalizar la ejecución. El diseño original no incluyó el fortalecimiento del sector privado como parte de la estrategia del proyecto y durante la ejecución tampoco se previeron acciones con ese objetivo.

Hacia el futuro, un clima de negocios favorable a las inversiones y la exportación es necesario para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa. Si en el futuro, el marco de políticas sectoriales no mantiene una opción por estimular la competitividad y las exportaciones del sector, difícilmente se mantengan los resultados obtenidos por el Programa en esas áreas. En este aspecto se destaca en particular la importancia de generar fuentes de financiamiento de la inversión privada en el sector. El mantenimiento futuro de los niveles de inversión está asociado a la existencia de financiamiento de largo plazo, particularmente en el caso de la fruticultura. Este financiamiento hoy no está disponible

5. Lecciones aprendidas

El subsidio a las nuevas plantaciones frutícolas condicionado a la aplicación de un determinado paquete tecnológico fue un mecanismo eficaz para promover la reconversión varietal y la innovación tecnológica en ese sector. En las condiciones en que fue aplicado, este mecanismo funcionó de acuerdo a lo planificado y contribuyó decisivamente a la obtención de los productos previstos.

La importancia del enfoque por cadena de valor para articular las acciones con la demanda del mercado. El enfoque de cadena (incluyendo acciones integradas sobre los eslabones agrícolas, industriales y comerciales) permite una vinculación mayor con los mercados y facilita los ajustes de las tecnologías productivas y de poscosecha en función de Planes de Negocio orientados por la demanda. Cuando no se tiene esta visión integrada se corre el riesgo de diseñar estrategias parciales que no conducen al logro de los objetivos buscados.

Influencia del entorno macroeconómico. Las condiciones macroeconómicas juegan un papel fundamental en la determinación de las probabilidades de concreción de los emprendimientos de exportación. El tipo de cambio tuvo una incidencia relevante en las posibilidades de exportar del sector. Las exportaciones comenzaron a tener mayor significación a partir del momento en que el cambio en el valor del dólar lo hizo posible, particularmente en fruticultura. El impacto favorable del cambio macroeconómico se pudo concretar porque en el marco del proyecto se habían realizado previamente los procesos de reconversión varietal y tecnológica que en fruticultura exigen largos períodos de maduración.

La dificultad de focalizar acciones en un sector muy heterogéneo. La granja abarca un gran número de rubros muy diferentes cada uno con condiciones, problemas y oportunidades también



distintos. La diversidad de la problemática atendida por el Programa dificultó la focalización del trabajo y agregó complejidad a su implementación.

Dificultades del trabajo en red. El Proyecto planteó un trabajo en red que abarcaba el accionar de diversas instituciones público-privadas articuladas en una estrategia conjunta. Esto requiere una articulación muy compleja que involucra aspectos de diseño y aspectos políticos muy difíciles de manejar. Además del análisis de las capacidades institucionales individuales se hubiera requerido una evaluación de la factibilidad de integración efectiva de la Red. Debería haberse realizado un trabajo previo para consolidar desde el punto de vista político la estrategia, intentando lograr mayor madurez institucional de los actores clave.

Importancia de la sincronización temporal de la implementación de los componentes. Los frutales demoran varios años en llegar a plena producción, por lo que los volúmenes suficientes de fruta de calidad exportable solo se comienzan a obtener varios años después de iniciada la reconversión. En consecuencia la demanda de servicios relacionados con la comercialización y exportación no empieza simultáneamente con la reconversión productiva, sino que se verifica varios años después de realizadas las nuevas plantaciones.

6. Conclusiones

El Proyecto logró un cumplimiento general satisfactorio de sus objetivos, con fortalezas en los aspectos productivos y debilidades en los comerciales.

Es necesario continuar desarrollando acciones tanto desde el sector público como del privado que contribuyan a la consolidación de los logros obtenidos.

Se acuerda realizar reuniones para presentar la evaluación y analizar la ejecución del programa con productores, técnicos y otros agentes del sector privado del sector en al menos 4 localidades de la zona granjera.

Carlos Sammarco
PREDEG
Director

Luis Macagno
BID
Especialista Sectorial



2.2 Programa del Taller de Evaluación del Programa

**PRESTAMO 1063/OC-UR:
PROGRAMA DE RECONVERSIÓN Y DESARROLLO DE LA GRANJA
TALLER DE EVALUACION DEL PROGRAMA
11 de noviembre de 2005
Sede la Representación en Uruguay**

OBJETIVO DEL TALLER:

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encomendó a una empresa consultora independiente una Evaluación del Programa, que servirá como insumo dentro del proceso de preparación del Informe de Finalización del Proyecto (PCR) elaborado por el Banco. A pocos meses de la terminación del Programa, se inicia un proceso que permitirá concluir acerca de los principales productos y efectos del mismo, las lecciones aprendidas y el impacto esperado en el mediano-largo plazo.

PARTICIPANTES:

Autoridades nacionales y del MGAP, representantes de instituciones público – privadas, delegados de la producción granjera.


AGENDA

09:30	Introducción a cargo del representante del Banco Presentación de participantes
09:45	Presentación del Informe de Evaluación
10:45	Comentarios del Coordinador de PREDEG
11:00	Café
11:20	Sesión de preguntas y comentarios
12:15	Breve presentación de la propuesta de preparación del Archivo Documental y Bases de Datos de PREDEG
12:30	Cierre del Taller

2.3 Lista de Participantes del Taller de Evaluación del Programa

Apellido	Nombre	Institución	Cargo
Osta	Gustavo	ANVU	Director - Viverista
Rabellino	Fernando	Asociación de Fruticultores de Producción Integrada	Presidente
Di Leonardi	Remo	Confederación Granjera del Uruguay	Presidente
Ferreira	José Luis	Mesa Hortícola de Salto	Presidente
Grasso	Miguel	Grupo de Fruticultores "A la vuelta"	Productor
Legnani	Francisco	Grupo Hortícola Camino Pacheco	Productor Hortícola
Carbone	Gabriel	Grupo Royal Gala	Productor Frutícola
Pizzorno	Carlos	Bodega Pizzorno	Director
Pizzorno	Guillermo		Productor
Rodríguez	Gabriel		Productor Apícola
Moizo	Adhemar		Productor Frutícola
Martínez	Sergio		Productor Frutícola
Rodríguez	Alicia		Productora Hortícola
Aldabe	Ricardo	MGAP - JUNAGRA	Presidente
Díaz	Eduardo	MGAP - JUNAGRA	Encargado Agencia Paso de la Arena
Buxedas	Martín	MGAP - OPYPA	Director
Bruno	Alfredo	MGAP - PPR	Director
Pereira	Gonzalo	MGAP - UPCT	Coordinador
Garín	Daniel	MGAP- Proyecto Ganadero	Director
Carballo	María	INAVI	Presidente
Albín	Alfredo	INIA	Supervisor Área Hortifrutícola
Suarez	Wilson	OPP	Asesor
Rodríguez Gusta	Ana Laura	CINVE	Consultora
López	Luciana	CINVE	Consultora
Paolino	Carlos	CINVE	Consultor
Gabard	Zulma	UEP PREDEG	Coordinadora Frutícola
Sammarco	Carlos	UEP PREDEG	Director
Kramer	Gerardo	UEP PREDEG	Administrador
Taccone	Juan José	BID	Representante
Macagno	Luis	BID	Especialista Sectorial
Cayota	Santiago	BID	Consultor
Celiberti	Mirtha	BID	Consultora

Anexo 3: Evaluación del Prestatario

 Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario	
Nombre del Proyecto: PROGRAMA DE RECONVERSIÓN Y DESARROLLO DE LA GRANJA (PREDEG)	
Agencia(s) Ejecutora(s): MINISTERIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA (MGAP)	
Prestatario: GOBIERNO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 27/11/1997	Fecha Efectividad Contrato: 27/11/97
Fecha Evaluación Prestatario: 10/09/2006	Fecha Taller de Cierre: 11/11/2005

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario
<p><u>La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:</u></p> <p><input type="checkbox"/> Muy Probable (MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable (P) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (I)</p>
<p><u>Implementación del Proyecto:</u></p> <p><input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (HS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactory (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PC) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)</p>
<p><u>Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:</u></p> <p><input type="checkbox"/> Muy Probable (MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable(P) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (I)</p>
<p>Comentarios: El Proyecto alcanzó parcialmente sus objetivos, logró transformaciones sustantivas en la adecuación de la oferta productiva a la demanda internacional en algunos cadenas claves de la granja como la fruticultura de hoja caduca y la viticultura, introdujo la cultura de la calidad e inocuidad en el sector granjero tanto a nivel productivo como agroindustrial, introdujo con alta eficacia la cultura del seguro agrícola y expuso a una parte importante del universo de la población beneficiaria a la transferencia de tecnología en un ámbito grupal o asociativo y a la coordinación de acciones comerciales. Asimismo contribuyó a una mayor inserción externa de la fruticultura, los vinos y la miel. En lo institucional no alcanzó resultados significativos en la mejora de las capacidades del sector público, aunque sí se verificaron progresos de articulación y cierto grado de profesionalización del sector privado en algunas cadenas. En el componente comercial las inversiones estratégicas de Centrales Comercializadoras fracasaron en la medida de las expectativas iniciales, revelando una combinación de factores relacionados al diseño del instrumento y principalmente a su inadecuación a las condiciones básicas de la oferta productiva para justificar la inversión sectorial. Es preciso destacar que el Proyecto debió ejecutarse en un contexto adverso hasta el año 2004 en que comienza la recuperación de la economía uruguaya luego de la crisis económica y social más profunda de su historia.</p>

Desempeño del Prestatario

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

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

Comentarios: El Prestatario logró imprimir una dinámica de ejecución sostenida a pesar de las dificultades institucionales y del contexto adverso que debió enfrentar hasta la etapa final del mismo. El Proyecto se desplegó en forma significativa en la geografía granjera del país, adquiriendo un alto grado de conocimiento por parte de productores y otros actores sectoriales (agroindustrias, agentes comerciales, asesores técnicos, etc). El Prestatario tuvo la capacidad de responder con adaptaciones de los instrumentos o innovar en nuevas propuestas en función de las realidades productivas, climáticas y de funcionamiento de los instrumentos del Proyecto, de forma de mantenerlo alineado con los objetivos buscados y con la población beneficiaria definida.

Es posible afirmar que la debilidad mayor de El Prestatario, radicó en la articulación institucional del sector público y el funcionamiento en Red del Proyecto. La conflictividad institucional de partida pudo atenuarse, pero no alcanzó a transformarse en una fuerza de cooperación y de sinergias en el accionar de los distintos organismos involucrados. Con el sector privado granjero el Prestatario encontró mecanismos de interacción y participación para superar la debilidad institucional del mismo.

Desempeño del Banco

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

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

Comentarios: El desempeño del Banco se considera satisfactorio contribuyendo positivamente a la ejecución del Proyecto y sus resultados. Durante la etapa de formulación o preparación el relacionamiento con el prestatario fue adecuado aunque existieron diferencias que extendieron dicho periodo. Algunas deficiencias o insuficiencias de la formulación podrían atribuirse parcialmente al Banco, especialmente en lo relativo a aspectos institucionales del diseño del Proyecto, tanto referido al sector público como al privado granjero. Durante la ejecución, el desempeño del Banco tuvo una constante que fue la flexibilidad mostrada para incorporar cambios necesarios surgidos de la implantación y desarrollo del Proyecto. Esto permitió reformular algunos componentes e instrumentos, e incorporar innovaciones (arranquios frutícolas, calidad e inocuidad de alimentos, asesoría comercial a grupos de productores, etc) y responder a emergencias climáticas que afectaron a los beneficiarios. Se verificó, con diferencias entre las distintas subetapas de un periodo de ejecución prolongado, un involucramiento importante del Banco en el Proyecto, especialmente en los primeros 5 años, lo que resultó en una adecuada comprensión de la realidad, facilitando las adecuaciones que fueron necesarias procesar en el mismo. La respuesta del Banco expuso una agilidad apreciable y muy compatible con las necesidades de la ejecución.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

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

Entre las lecciones aprendidas relacionadas al desempeño del Banco se sugiere tener en cuenta :

- 1) Una atención especial a los aspectos institucionales, en el sentido de trascender el análisis tradicional de capacidades de los organismos involucrados, para considerar con particular cuidado el relacionamiento institucional y las posibilidades de funcionamiento de las redes o red necesarias para la ejecución exitosa de los Proyectos.
- 2) La necesaria continuidad de las contraparte del Banco que se relaciona con el Prestatario, lo que redundaría en una mayor integración, comprensión y ductilidad para interpretar las señales de la ejecución y actuar en consecuencia.
- 3) La necesidad de flexibilizar algunos requisitos de formalidad jurídica exigidos a grupos de beneficiarios que por su realidad no pueden cumplir inicialmente condiciones de dicha naturaleza para emprender una acción asociada, imposibilitando que se transformen en destinatarios directos del apoyo y con ello limitando sus posibilidades de mejorar sus capacidades de gestión



4. INFORMACION ADICIONAL

4.1 Reuniones de evaluación con productores

Como parte del proceso de evaluación y cierre del proyecto entre noviembre y diciembre de 2005 se realizaron 4 jornadas con participación de productores, asesores técnico, y operadores comerciales granjeros de acuerdo al siguiente detalle:

Lugar	Número de participantes
Melilla	59
Las Piedras	78
Colonia Valdense	52
Salto	64
Total	253

En estas reuniones se presentaron los resultados de la Evaluación global del PREDEG.

Las reuniones fueron de convocatoria abierta y participaron fundamentalmente productores y operadores que habían sido beneficiarios de alguno de los componentes del PREDEG, así como técnicos que habían participado de las diferentes actividades realizadas.

En términos globales se recogieron opiniones favorables sobre el desempeño del proyecto, destacándose una opinión general sobre la conveniencia de continuar realizando acciones tanto del sector público como del privado para consolidar los avances obtenidos.



4.2 Ejecución Física y Financiera de Componentes						
COMPONENTES	EJECUCION FISICA			EJECUC. FINANCIERA (U\$S)		
	Planeado	Logrado	%	Planeado	Logrado	%
Componente 1: Desarrollo Tecnológico				22.640	26.919	119%
<i>1.1 Renovación Varietal Total (has)</i>	6.100	4.881	80%	12.460	15.935	128%
1.1.1 Hoja caduca	2.700	2.636	98%			
1.1.2 Vid	1.800	1.767	98%			
1.1.3 Citrus	1.600	380	24%			
<i>1.2 Validación Tecnológica (proyectos)</i>	130	98	75%	1.260	658	52%
<i>1.3 Asistencia Técnica</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	6.000	9.153	153%
1.3.1 Productores	2.500	3.996	160%			
1.3.2 Empresas agroindustriales	40	10	25%			
<i>1.4 Capacitación</i>	<i>7.480</i>	<i>3.411</i>	<i>46%</i>	<i>2.920</i>	<i>1.173</i>	<i>40%</i>
1.4.1 Productores	4.500	1.737	39%			
1.4.2 Operarios	2.400	331	14%			
1.4.3 Técnicos	480	1.343	280%			
1.4.4 Empresarios	100	0	0%			
Componente 2: Control de Calidad				1.797	968	54%
<i>2.1 Certificación plantas (%)</i>	100	0	0%			
<i>2.2 Calidad e Inocuidad</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>			
2.2.1 Criterios Calidad Comercial Definidos (rubros)	10	5	50%			
2.2.2 Manuales interpretativos MERCOSUR (ejemplares)	2.000	2.000	100%			
2.2.3 Empresas acreditadas para certificar	10	0	0%			
2.2.4 Empresas adoptan Normas de Seguridad Alimentaria	8	13	163%			
2.2.5 Empresas se capacitan en HACCP	13	5	38%			
Componente 3: Desarrollo Comercial				10.015	3.421	34%
<i>3.1 Información y Promoción Comercial</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	1.445	735	51%
3.1.2 SIGRA (%)	100	0	0%			
3.1.1 PROCOM	24	38	158%			
<i>3.2 PPE</i>	<i>25</i>	<i>27</i>	<i>108%</i>	<i>2.170</i>	<i>486</i>	<i>22%</i>
<i>3.3 Estudios de Preinversión</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	400	156	39%
3.3.1 Formulados	16	1	6%			
3.3.2 Ejecutados	5	0	0%			
<i>3.4 Inversiones Estratégicas</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>38%</i>	<i>6.000</i>	<i>2.045</i>	<i>34%</i>
Componente 4: Fortalecimiento Institucional				500	657	131%



Gráfico 1: Ejecución financiera por componente (en miles de U\$S)

