



Invertir en la población rural

República Oriental del Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)

Informe de supervisión

Informe principal y apéndices

Fechas de la misión: 18-29 de agosto de 2016
Fecha del documento: Octubre 2016
N.º del proyecto: 1500
N.º de informe: 4216-UY

División de América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas

Portada. Visita al departamento de Lavalleja, donde el Grupo Hortícola de Polanco propone a la Mesa de Desarrollo Rural un proyecto de producción hortícola orgánica. De ser aprobada la iniciativa, los recursos del PPIR financiarán la instalación de invernáculos e incorporación de micro túneles. Con dicha tecnología, relativamente sencilla, se alcanzaran los volúmenes de producción necesarios en distintos rubros hortícolas, siendo posible su venta en el paraje Polanco y en la ciudad de Minas, distante a 60 km. Foto: C. Reiner

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Mapa del área del proyecto	i
Memorando	2
A. Introducción	2
B. Evaluación general de la ejecución del proyecto	2
C. Marcha de la ejecución del proyecto	3
D. Gestión del Proyecto	7
E. Aspectos fiduciarios	8
F. Conclusión	9
Anexo 1: Resumen de acuerdos entre la DGDR y la misión de supervisión del FIDA	10
Anexo 2: Resumen del estado de implementación del proyecto y ratings (PSR)	13
Anexo 3: Desempeño físico	16
Anexo 4: Desarrollo de Proyectos Productivos	18
Anexo 5: Desarrollo Institucional	23
Anexo 6: Desarrollo de proyectos sociales	26
Anexo 7: Planificación, Seguimiento y Evaluación	33
Anexo 8: Gestión financiera del PPIR	36
Apéndice 1: Cuadros de desempeño financiero	41
Apéndice 2: Cumplimiento de Cláusulas del Convenio de Préstamo 2000000626	44
Apéndice 3: Sinopsis de la evaluación del riesgo fiduciario del proyecto	46
Apéndice 4: Evaluación de la gestión financiera durante la supervisión	48

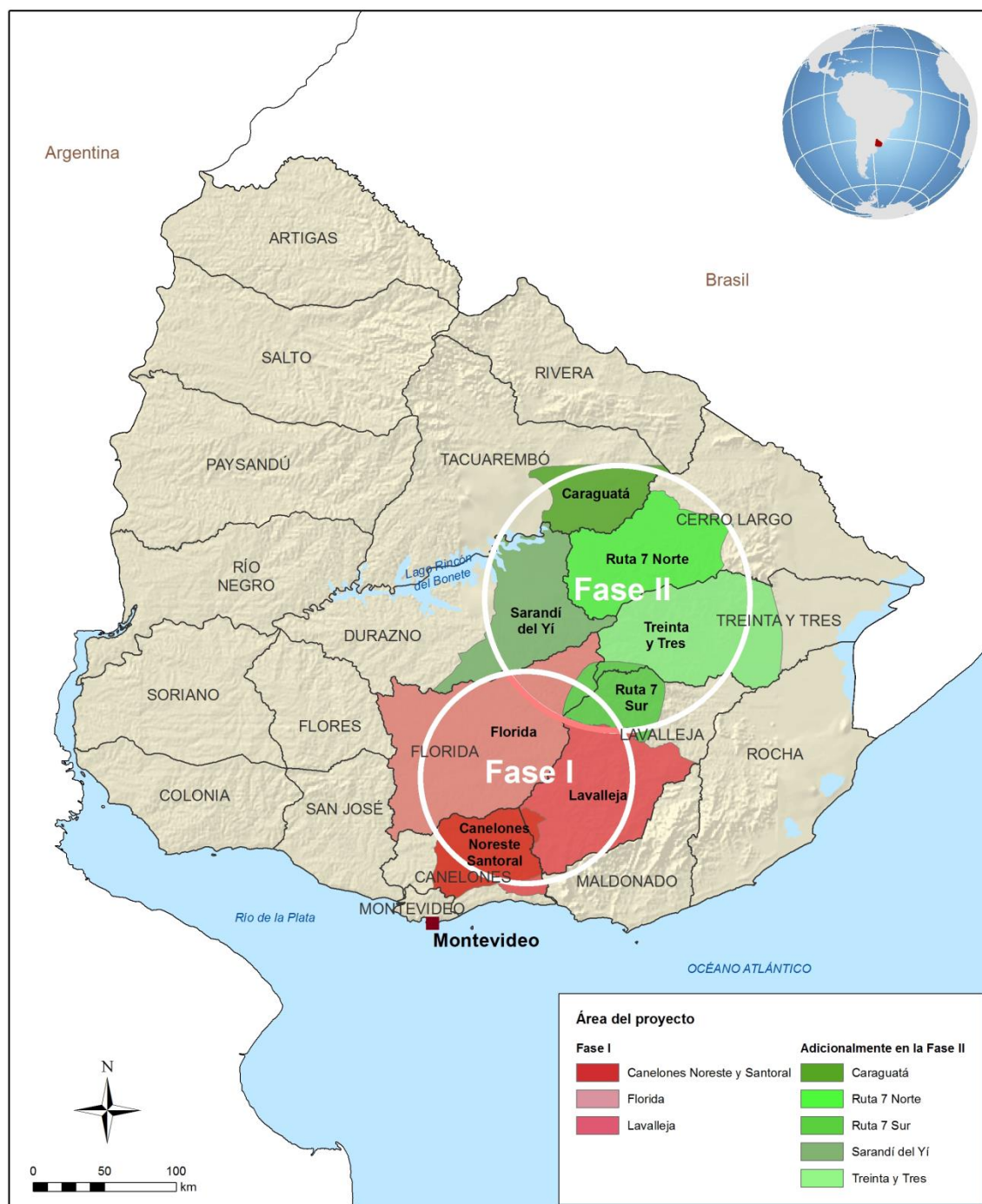
Acrónimos y siglas

ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo Económico
CALUPROCERD	Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CONAFPU	Asociación de Faconeros de Pollos Unidos
DFC	División de Finanzas y Contabilidad
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DISE	Dirección de Información, Seguimiento y Evaluación
ETDR	Equipos Territoriales de Desarrollo Rural
INACOP	Instituto Nacional del Cooperativismo
INC	Instituto Nacional de Colonización
IPA	Instituto Plan Agropecuario
MDR	Mesas de Desarrollo Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIPyMEs	Departamento de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
PAC	Plan de Adquisiciones y Contrataciones
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
POA	Plan Operativo Anual
PPIR	Proyecto Piloto de Inclusión Rural
PSR	Resumen del estado de implementación del proyecto y ratings
PSyE	Planificación, seguimiento y evaluación
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TdR	Términos de Referencia

Mapa del área del proyecto

Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)





Invertir en la población rural

Memorando

República Oriental del Uruguay

Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)

Fechas de la misión: 18 – 29 de agosto de 2016

A. Introducción

1. El Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR) que es ejecutado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), entró en vigor en julio de 2014 y tiene fecha de terminación el 30 de septiembre de 2018. Sin embargo su inicio efectivo se dio a partir de la segunda misión de supervisión de septiembre de 2015, con un atraso de 15 meses debido a limitaciones presupuestarias. El financiamiento total de PPIR es de USD 5,8 millones, de los cuales USD 4,0 millones corresponden al Préstamo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) No. 2000000626. Este financiamiento está destinado a la generación de herramientas innovadoras dirigidas hacia la reducción de la pobreza rural, que una vez validadas puedan ser aplicadas a la ejecución de políticas públicas con dicha finalidad.

2. La misión de supervisión del FIDA¹ visitó el país para evaluar el grado de avance del Proyecto, en particular de los acuerdos realizados durante la misión de supervisión precedente, además identificar obstáculos, realizar recomendaciones y acordar medidas con el Gobierno para resolverlos. Como parte del programa de la misión, se destinaron tres días para visitar grupos y organizaciones en los departamentos de Florida, Lavalleja y Canelones. Asimismo, se tuvo la oportunidad de presenciar una reunión de la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) del Noreste de Canelones en San Jacinto, en calidad de observadores. También se mantuvieron reuniones con autoridades del Instituto Nacional de Colonización (INC) y del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP), además de las autoridades y equipo técnico de la DGDR tanto a nivel central como de territorio. Los miembros de la misión agradecen profundamente la cooperación y hospitalidad de las organizaciones y personas entrevistadas, además de la organización del programa de la misión por parte de la DGDR.

B. Evaluación general de la ejecución del proyecto

3. La ejecución del PPIR no se ha llevado adelante con la agilidad requerida para subsanar el atraso inicial y aminorar el déficit generado por la suspensión de incorporación de nuevos recursos técnicos definida por el MGAP. Si bien se ha avanzado en la coordinación con otras instituciones como el INACOOP, INC, y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) entre otros, para llevar adelante la ejecución del Proyecto y mantener una articulación efectiva a nivel central y en el territorio, la implementación de estos esquemas de colaboración ha sido iniciada recientemente. En general, los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR) han aplicado metodologías diferentes según departamento, adecuadamente en función a las características de la MDR a la cual corresponden, pero con un ritmo lento y con diversos criterios de focalización, que en algunos casos implican la necesidad de un proceso muy largo para madurar las ideas de proyectos. Como resultado, a la fecha de la misión, solamente Lavalleja cuenta con una formulación participativa y avanzada de proyectos

¹ Integrantes de la misión: Cintia Guzmán, Oficial de Programas del FIDA y jefe de la misión; Claus Reiner, Gerente de programas y especialista en desarrollo institucional; Antonio Vadell, especialista en proyectos productivos; Emily Baldassari, especialista en proyectos sociales y en planificación, seguimiento y evaluación y Carolina Conde, especialista fiduciaria.

potenciales, que posiblemente permitirá que estos sean aprobados y cuenten con financiamiento este año.

4. La misión considera que la composición de las inversiones del PPIR y el bajo desempeño financiero acumulado al 31 de julio de 2016 (1.3% de la asignación total), aunados al lento proceso en la formulación de proyectos sociales y productivos en la mayor parte de los territorios de la Fase I y el poco avance en otros temas relacionados con la implementación de las nueve innovaciones que plantea el Proyecto, comprometen seriamente la factibilidad de que sus objetivos sean alcanzados en el periodo establecido para la ejecución del mismo. Por dichos motivos, la misión evalúa que el PPIR se encuentra actualmente en la categoría de “*proyecto en problema potencia*”, de la cual podrá salir si se llevan adelante y concretan acciones que permitan lo siguiente: i) acelerar la ejecución de actividades en el territorio; y ii) reasignar partidas presupuestarias al PPIR en los años de ejecución que le restan hasta su fecha de terminación (septiembre de 2018). De lo contrario se corre el riesgo de una cancelación del saldo del financiamiento FIDA que no sea utilizado hasta dicha fecha.

C. Marcha de la ejecución del proyecto

5. **Planes de Desarrollo Territorial (PDT).** La DGDR ha confirmado la importancia de la herramienta que prevé desarrollar en conjunto con las MDR, a fin de que estas contribuyan a la identificación de rubros y zonas dentro de la territorialidad que priorizan promover y que además se involucren en la gestión de las inversiones y servicios respectivos. Se buscará crear un vínculo de trabajo entre la orientación estratégica de la MDR y las propuestas que se presentan para ser financiadas, dando cumplimiento a una de las innovaciones que pretende el PPIR. Sin embargo, todavía no se ha dado inicio a la preparación de dichos planes, con excepción de algunas actividades de diagnóstico y definición de prioridades de trabajo como insumos para su elaboración en la MDR del Noreste de Canelones.

6. La misión concuerda que el desarrollo de los PDT, resulta fundamental para identificar la demanda, a partir de las necesidades reconocidas y priorizadas por las MDR y que serán de utilidad como marco estratégico para el trabajo de las mismas y también como referencia para guiarlas en la priorización de proyectos. Si las MDR se involucran desde el inicio con las decisiones de donde y como se trabaja y cuáles son los potenciales proyectos que serán presentados, estarán mejor preparadas para asumir el seguimiento de los proyectos y evaluar los resultados que se vayan logrando. Por tales motivos, se recomienda que la DGDR prepare un plan de elaboración de PDT junto con la Unidad de Descentralización del MGAP.

7. **Mesas de Desarrollo Rural.** En las visitas y reuniones mantenidas por la misión, se ha podido confirmar el trabajo comprometido de las MDR, tanto en términos de divulgación e intercambio de información como en la consulta pública sobre la priorización de iniciativas de desarrollo rural en un ámbito local. Cada MDR elige su propia manera de trabajo en términos de frecuencia, lugar y estructura de las reuniones, aspecto que genera un alto grado de apropiación del foro por parte de los participantes. También se observó que una parte de la población rural tiene la percepción de que las MDR son foros de asistencia exclusiva de las sociedades de fomento rural y cooperativas más establecidas.

8. En términos de la dinámica de trabajo de las MDR, la misión ha observado que la información que los participantes de las mesas disponen sobre el PPIR resulta escasa y a veces imprecisa, si bien existe conocimiento acerca de las políticas públicas hacia el sector. Al respecto, la misión no ha tenido la oportunidad de conocer ejemplos de la documentación compartida con los participantes de las mesas, como ser sumarios de proyectos enviados previamente a las reuniones y actas posteriores. Asimismo, se requieren mayores esfuerzos para lograr una forma de trabajo bien informada, y permitir que las intervenciones sean eficaces y con alta participación de los pobladores, donde los recursos técnicos juegan un papel trascendental para facilitar y orientar el trabajo de planificación y formulación de los proyectos.

9. Para optimizar la eficacia del trabajo de las MDR y evitar que estas inviertan demasiado tiempo en la revisión pública de ideas de proyectos poco consolidadas, se acuerda que la DGDR promoverá el carácter inclusivo de las MDR, y facilitará la inserción del Proyecto en las mismas mediante la presentación de perfiles avanzados de proyecto que identifiquen los objetivos, los beneficiarios, sus aportes, las metas e indicadores necesarios. Para tal efecto, se definirá una propuesta de formato para la presentación de proyectos productivos y sociales a las MDR, que sustituya la revisión preliminar de ideas de proyectos y evite la sobrecarga de sus agendas con fecha 15 de septiembre, además de un folleto explicando tanto el ciclo de proyectos como los objetivos, condiciones y términos aplicables a los proyectos productivos y sociales. Plazo: 15 de octubre de 2016.

10. Adicionalmente, la DGDR requerirá llevar a cabo sesiones informativas en las MDR de la Fase I, con el objetivo de fortalecer el conocimiento del Proyecto, su grupo objetivo, las herramientas principales que se disponen y la forma de interactuar con las MDR. El FIDA brinda su disponibilidad para esta tarea, mediante la participación de consultores de la misión para acompañar dichas sesiones durante el mes de octubre de 2016, para lo cual será necesaria la confirmación de las fechas definitivas por parte de la DGDR hasta el 5 de septiembre.

11. **Ciclo de proyectos.** Para acelerar la ejecución y propiciar altos estándares de calidad de proyectos productivos y sociales, la misión considera necesario un esfuerzo coordinado entre los diferentes actores del Proyecto. Con tal finalidad, se acuerda que la DGDR elaborará una versión más detallada del ciclo de proyectos que ha sido acordada durante la misión, que se resume en los siguientes pasos (fecha: 15 de septiembre de 2016):

- a) Las ideas de proyectos serán generadas en el territorio, teniendo como base a una amplia distribución de información sobre el PPIR;
- b) Los ETDR asistirán activamente a los grupos y organizaciones en la preparación de proyectos, generando diseños sencillos pero completos como producto de su trabajo;
- c) Cada grupo y organización presentará su propio perfil avanzado de proyecto a la MDR, que lo revisará y pronunciará su aval;
- d) Tomando en cuenta el aval y las posibles sugerencias de la MDR, los ETDR finalizarán la formulación de los proyectos;
- e) la DGDR llevará adelante la revisión técnica correspondiente, eventualmente aprobará los proyectos, y preparará los convenios;
- f) Cada grupo y organización realizará una presentación de avance físico y financiero de la ejecución de su proyecto semestralmente a la MDR, cuya primera instancia deberá realizarse hasta los seis meses del primer desembolso.

12. Para tal efecto, las metas físicas que se pretenden lograr, la responsabilidad de los grupos y organizaciones en términos de previsión de los aportes acordados al proyecto, y las presentaciones semestrales a la MDR, serán incluidas o ajustadas por la DGDR en el modelo de convenios de proyectos productivos y sociales, que serán enviados para no objeción del FIDA hasta el 15 de octubre de 2016.

13. **Preparación del arranque de la Fase II.** Considerando el reducido periodo de ejecución que resta al Proyecto (25 meses), la implementación de actividades que permitan un arranque rápido y efectivo en el área del Fase II es de trascendental importancia. Por tal motivo se acuerda: (a) iniciar actividades de preparación de la Fase II de manera inmediata, incluyendo actividades preparatorias para el fortalecimiento de la cantidad de personal disponible en territorio, que podrá realizarse a través de una enmienda del convenio con INACOOP; (b) llevar a cabo sesiones introductorias del PPIR tanto a los ETDR como a las MDR a partir de octubre de 2016, con la finalidad de que estos mismos inicien apoyando la difusión del Proyecto inmediatamente después de dichas sesiones; y (c) dar inicio a la identificación y diseño de proyectos productivos y sociales, teniendo como meta máxima finales de junio de 2017 para que cada MDR correspondiente pueda avalar dichos proyectos.

14. **Fortalecimiento de las OR – Convenios con CALUPROCERD y CONAFPU.** La misión toma atenta nota del cambio de dirección que se ha dado a los Convenios de fortalecimiento con la Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos (CALUPROCERD) y la Cooperativa Nacional de la Asociación de Façoneros de Pollos Unidos (CONAFPU), firmados en febrero pasado. Como se describe en el Memorando de la misión anterior, dichos convenios fueron aprobados para permitir la inclusión de productores en cadenas de valor en los rubros de su competencia, mediante la generación de proyectos productivos a ser sometidos a las MDR y/o Mesas Sectoriales correspondientes, previa evaluación técnica de la DGDR. Sin embargo, se ha modificado el objeto de dichos Convenios y el destino que se dará a los recursos. En el caso de CALUPROCERD se prevén cambios en la aplicación de la asistencia técnica, mientras que CONAFPU prevé inversiones intraprediales no previstas en el Convenio, de las cuales algunas ya han sido realizadas, y que al momento de la misión se constituyen en gastos no elegibles. Por lo cual, la DGDR solicitará dos no objeciones excepcionales al FIDA, de la forma siguiente:

- (i) En el caso de CALUPROCERD se presentará la enmienda al Convenio con la Cooperativa donde se especifique el tipo de asistencia técnica a ser utilizado hasta la finalización del mismo, y que será detallada en el presupuesto. Plazo: 15 de septiembre de 2016.
- (ii) En el caso de CONAFPU, las inversiones previstas y parcialmente ya realizadas son propias de un proyecto productivo y por tanto se modifica sustancialmente el objeto del convenio; se solicitará la no objeción retroactiva a la enmienda al Convenio con la Cooperativa donde se especifiquen las inversiones y gastos previstos en el presupuesto, integrando la contraparte de los beneficiarios correspondiente, según los límites establecidos por el PPIR. Plazo: 15 de septiembre de 2016.
- (iii) Adicionalmente, en ambos casos las enmiendas deberán incluir la obligación de las Cooperativas de llevar a cabo dos rendiciones de gastos; la primera al año de la firma del Convenio y la subsiguiente a los 24 meses.

15. Para fines de información y seguimiento, el FIDA y la DGDR acuerdan que ambos proyectos serán informados a las Mesas sectoriales y la MDR del Noreste de Canelones y que estas llevarán adelante el seguimiento de los mismos mediante presentaciones de avance (físico y financiero) semestrales. Plazo: 31 de octubre de 2016.

16. **Identificación y promoción de proyectos sociales y productivos.** La misión ha podido constatar la dificultad que existe en algunos EDTR, para la correcta identificación de los potenciales proyectos sociales y productivos y la focalización de la población beneficiaria para los mismos. En el caso de los proyectos sociales, el PPIR plantea iniciativas dentro de los ámbitos comunitarios rurales, que faciliten el acceso a un servicio o bien público, o la mejora de la calidad de vida, para la comunidad en su conjunto. En el caso de proyectos productivos, se plantea la promoción de propuestas generadoras de ingresos que aumenten la productividad y comercialización, con una fuerte orientación a la inserción en cadenas de valor. Sin embargo, la misión ha identificado algunas propuestas de proyectos, donde la población involucrada presenta un grado de exclusión y situaciones de extrema pobreza que difícilmente podrá acceder a las herramientas que plantea el PPIR. Asimismo, difícilmente se podrán generar impactos que se sostengan en el tiempo, se trata de grupos de personas que no son aún productores familiares y no se encuentran en línea con el perfil de beneficiarios previsto. Por lo cual, muy arduamente podrán insertarse cadenas de valor o comercializar en mercados competitivos y generar impactos que sean sostenibles en el tiempo. Para estos grupos poblacionales es importante que las intervenciones se puedan hacer junto a otras instituciones con mayor pertinencia y herramientas adecuadas.

17. En este sentido, es importante que las organizaciones de base (en general, productivas) que están presentes en el territorio y con las cuales la DGDR mantiene una historia de trabajo, contribuyan a la identificación de propuestas que sirvan para la promoción de la comunidad y no desde un lugar de asistencia a otros pobladores.

18. **Becas de estudio en el marco de los proyectos sociales.** La DGDR ha planteado a la misión la necesidad de acordar criterios específicos para el acceso a becas de estudio por parte de los jóvenes del medio rural en el marco de los proyectos sociales. Se percibe una necesidad de gastos relacionados a transporte hacia el centro educativo, pago de alojamiento y alimentación, para casos donde no existe la posibilidad de regresar al hogar diariamente, y de materiales de estudio. En este sentido, se reconoce la existencia de becas de estudio, desde otras instituciones (educación agraria) o desde los gobiernos departamentales. Se acuerda: i) avanzar en la consulta y búsqueda de criterios pre-existentes que permitan ajustar el mecanismo y no generar falsas expectativas en la población beneficiaria, ii) proponer desde la DGDR un mecanismo en base a los parámetros de asignación establecidos en el diseño, para no objeción del FIDA. Fecha: 31 de octubre de 2016.

19. **Preparación participativa de proyectos productivos.** Durante la precedente misión de supervisión, la DGDR planificaba poder contar con los primeros proyectos productivos y sociales aprobados en el mes de junio de 2016. Sin embargo, la misión detectó avances lentos en la elaboración participativa de varios proyectos, en algunos casos las ideas de proyectos serán poco factibles de concretar. La preparación de los proyectos debe contar con el aporte y creatividad de los beneficiarios y la colaboración permanente de los técnicos de los ETDR, incluyendo la difusión de propuestas productivas que ofrezcan distintas alternativas técnicas a los grupos de beneficiarios. En este sentido se acuerda la implementación de un taller de ajuste con los ETDR de la Fase I, previsto para el mes de septiembre de 2016.

20. **Arreglos para la implementación de proyectos.** Durante las visitas a territorio, la misión ha observado que hasta el momento, los procedimientos habituales establecen el uso de organizaciones rurales con personería jurídica como “institución ventanilla” para la canalización de recursos hacia las organizaciones y grupos de beneficiarios del PPIR. Dichas instituciones ventanilla, quedan a cargo de la gestión y administración de los recursos por cuenta de las organizaciones beneficiarias de proyectos productivos y sociales del Proyecto. Al respecto, se ha acordado con las autoridades de la DGDR, la prioridad de que las organizaciones formales y grupos de hecho beneficiarios de los proyectos sociales y productivos, sean quienes administren sus propios recursos, considerando que las actividades y organización necesarias para llevar adelante estas tareas son factores que inciden en un mayor fortalecimiento de las propias organizaciones, incrementando la probabilidad de que los emprendimientos de estas sean sostenibles en el largo plazo. Por tal motivo se acuerda que:

- (a) En las organizaciones y grupos de hecho con proyectos productivos se priorizará preferentemente el desembolso de recursos del Proyecto de manera directa. Adicionalmente, el desembolso se realizará en dos o tres tramos, condicionados en su secuencia a la rendición de los gastos e inversiones por parte de la organización o grupo beneficiario. Sin embargo, se recomienda que se canalicen recursos mediante una organización ventanilla en los casos siguientes:
 - (i) Cuando el grupo y organización no perciba ingresos de ninguna otra fuente o actividad productiva al momento de aprobación del proyecto, o
 - (ii) Cuando el grupo y organización no posea experiencia previa en la actividad o rubro productivo que será financiado con el proyecto productivo.
- (b) En las organizaciones y grupos de hecho con proyectos sociales, se podrá optar por el uso de ventanilla o el desembolso directo de recursos considerando cada caso en particular. Asimismo, el número de desembolsos también se establecerá dependiendo del caso.

21. **Actividades de finanzas rurales.** Durante la misión se constató el avance en algunas actividades en el área de finanzas rurales que se mencionan a continuación:

- i. **Implementación de un seguro para el campo natural.** La misión aprecia los avances en la preparación del plan piloto de seguro ganadero por índice en el área de la Fase I del Proyecto. El piloto servirá para testear principalmente el mecanismo de distribución focalizado y rápido del seguro, a través de las organizaciones participantes, llegando a

aproximadamente 120 productores de la agricultura familiar. Para un testeo más profundo, especialmente en términos de la aceptación del instrumento por parte de la población objetivo, el FIDA considera que habría sido importante incluir un costo mínimo al productor y la posibilidad de asegurar mediante el subsidio a todos los animales del mismo hasta un determinado tope, dejando sin subsidio a los demás animales que entren en este. Según la consulta que se hizo a los productores de la zona con ganado bovino, estos estarían interesados en participar aportando un costo de 40 Pesos Uruguayos por cabeza, equivalente aproximadamente al 20% de la prima.

En consideración a que ya han venido realizándose anuncios públicos con el subsidio del 100% de la prima y la participación máxima del 80% de los animales de cada productor interesado, el FIDA expresa su acuerdo a la propuesta piloto. Para optimizar el instrumento, se acuerda: (a) la selección de productores dispersos del área del Fase I para contar con la participación de un número alto de secciones policiales y (b) la preparación de informes anuales sobre el piloto amplio por parte de la DGDR. Se recomienda la inclusión de un costo mínimo y un tope de subsidio en una posible próxima iniciativa.

- ii. **Fondos Rotatorios.** El Departamento de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs) de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) pasó a la órbita de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), con la cual se deberá celebrar un convenio con la DGDR para la ejecución de los fondos rotatorios con organizaciones participantes del proyecto. A la fecha de la misión, no se ha recibido propuesta de Convenio solicitando la no objeción al FIDA acordada previamente para el 15 de abril de 2016. Por lo cual se acuerda su remisión para el 15 de octubre de 2016.

D. Gestión del Proyecto

22. **Documentos de gestión del Proyecto.** La misión toma nota del severo atraso en la finalización del POA 2016, el mismo que ha sido finalizado y sometido a consideración del FIDA recién en el mes de agosto. Tomando en cuenta que será necesaria la aceleración de la ejecución, se acuerda que la finalización y entrega del POA 2017 se realice a más tardar el 28 de febrero de 2017, y que este incluya actividades y presupuesto previstos para las dos áreas de ambas fases de ejecución del Proyecto. Asimismo, la misión señala que no se está dando cumplimiento a la obligación contractual del gobierno de Uruguay en términos de la entrega de informes semestrales de avance al FIDA, en las fechas de 30 de septiembre y 31 de marzo, y que hacen referencia a la ejecución del POA correspondiente.

23. **Capacidades en el terreno.** A partir de las actividades realizadas en la presente misión (visitas a campo y reuniones centrales) se ha podido constatar que se concretaron los convenios con instituciones y organizaciones (CALUPROCERD, CONAFPU e INACOOOP) planificados para este año. El convenio con INACOOOP ha permitido la incorporación hasta el momento, de dos técnicos territoriales que refuerzan el trabajo de los EDTR para los departamentos de Lavalleja y Florida. Sin embargo, se necesita fortalecer las capacidades en todos los departamentos del Proyecto, tanto en el área de la Fase I como de la Fase II. La misión tomó nota de las intenciones de INACOOOP de completar las contrataciones previstas en el convenio actual, ofreciendo la participación de su equipo en Tacuarembó para la ejecución de la Fase II y además considerando una posible ampliación de la cooperación del Convenio para el área de la Fase II.

24. **Planificación, seguimiento y evaluación (PSyE).** La División de Información, Seguimiento y Evaluación (DISE) de la DGDR ha concretado finalmente la ficha de registro de actividades, acordada en el marco de la misión anterior. Se ha presentado una nueva ficha para el registro de las actividades y acuerdos de trabajo en el marco del trabajo interinstitucional del PPIR, buscando dejar registro de las instituciones que participan y de las responsabilidades asumidas para cada uno de los acuerdos de trabajo alcanzados. Las dos fichas han sido validadas por el equipo central del PPIR y han sido puestas a disposición de los EDTR para su uso.

25. Por otro lado, se presentaron los avances en el diseño y la programación del Formulario web para proyectos productivos y sociales que actualmente se encuentra en etapa de testeo. Para ello utilizará dos proyectos productivos y dos sociales de los que actualmente se están formulando en el territorio, cargados por los técnicos que van a ser los usuarios finales. Se prevé que al 30 de setiembre se hayan cumplido las instancias de testeo y el Formulario web quede finalizado para su utilización por parte de los técnicos de los EDTR. Actualmente se está utilizando una planilla Excel que permite plasmar el proyecto e ingresar a la DGDR. Se acuerda que una vez que el Formulario del sistema de seguimiento quede pronto para su uso, el equipo central del PPIR se encargara de cargar los datos de los proyectos que han sido formulados en base a la planilla Excel.

26. Se acuerda además, que se creen instancias de capacitación para el uso de esta nueva herramienta y se identifiquen responsables para la remisión de la información. En este sentido, la DISE ha creado un instructivo que guía paso a paso, el procedimiento relacionado con la carga del formulario. Se ha sugerido además, que la capacitación impartida cubra también a los técnicos contratados a través de los convenios interinstitucionales para el trabajo territorial.

27. **Línea de Base.** Se realizó en el llamado a empresas consultoras pero finalmente fue declarado desierto. Si bien se presentó una empresa calificada para el trabajo, la misma no ha cumplido con la presentación de toda la documentación que acredita su experiencia. Se acuerda un nuevo llamado durante el mes de septiembre para que finalmente pueda adjudicarse el trabajo, a mediados del mes de noviembre.

E. Aspectos fiduciarios

28. **Auditoría.** Se ha avanzado con la contratación para la auditoría de los estados financieros del PPIR correspondientes al período 2014 – 2016 por parte del Tribunal de Cuentas de la República (TCR), tal como fue acordado en la misión anterior. Sin embargo, en relación a la auditoría de la documentación de las rendiciones de cuentas de las OR en el terreno – que será realizada por una firma privada de auditores independientes- hasta la fecha no se han remitido al FIDA los TdR para esta contratación como se acordó. Por consiguiente, se acuerda un extender el plazo para su remisión hasta el 15 de septiembre de 2016 y también el plazo para la contratación efectiva de la firma hasta el 31 de diciembre de 2016. De este modo, se espera poder iniciar los trabajos de campo en los tiempos suficientes que permitan entregar los estados financieros auditados del PPIR al FIDA en los términos y plazos contractuales previstos sin comprometer el flujo de los desembolsos del Programa. Durante la misión se revisaron los TdR correspondientes a un trabajo similar realizado para la auditoría de otro proyecto ejecutado por la DGDR, los cuales -incorporando los aspectos específicos correspondientes a las Directrices del FIDA para Auditorías- podrán tomarse como base para preparar los TdR que se remitirán al FIDA para su no objeción.

29. **Plan de capacitación a OR en cuestiones fiduciarias.** De acuerdo a lo informado por la DFC, hasta ahora las capacitaciones se realizaron sólo a CONAFPU y a CALUPROCD (en el marco de la ejecución de los convenios suscriptos) y a CALESFRA, como una prueba piloto de los materiales desarrollados para estas capacitaciones. Adicionalmente, se puso a disposición del FIDA el material preparado para las capacitaciones para su conocimiento, el cual fue valorado positivamente en términos generales para capacitaciones a organizaciones rurales OR con cierta experiencia previa en gestión de fondos y rendiciones de cuentas. En forma complementaria, el FIDA sugiere adaptar los contenidos para casos en los que las OR posean una menor capacidad y experiencia previa en gestión de recursos en forma comunitaria y rendición de cuentas dentro y fuera de la OR. La DGDR brindará capacitación fiduciaria a los ETDR y asegurará que todas las organizaciones y grupos que subscriben convenios con la ella reciban capacitación fiduciaria a través del técnico contratado por INACOOOP para tal efecto. El personal de la DFC cubrirá dicha capacitación en tanto se finalice la contratación mencionada, si se requiere. Estos documentos seguirán siendo revisados en las próximas supervisiones a efectos de ajustar las herramientas a las necesidades y experiencias que se vayan verificando en las próximas capacitaciones y visitas del FIDA.

30. **Sistema Contable y de Gestión.** En relación a los ajustes a incorporar al sistema que fueron acordados durante la misión anterior: i) Se ajustó el Plan de Cuentas de modo tal que puedan reflejarse en la Contabilidad los saldos de convenios de ejecución con otras instituciones (INACOOOP, ANDE, etc.). Todavía resta ajustar el Formulario 104/A para que los mismos sean reportados al FIDA en las solicitudes de retiro de fondos, los cuales se espera que sean incorporados a finales de agosto de 2016; ii) Se incorporaron la mayor parte de los ajustes solicitados por el FIDA para los Detalles de Gastos que acompañan a las Solicitudes de Retiro de Fondos (referencia al POA para cada gasto rendido; títulos de algunas de las columnas). Durante esta misión, se acordaron otros ajustes menores para identificar en los reportes las transferencias por los Convenios con OR -dado que no presentan facturas- y para asignar en el sistema un nombre inequívoco a cada versión del POA del PPIR, que permitan una trazabilidad entre cada POA y los gastos relacionados al mismo. Dichos ajustes serán implementados hasta el 31 de agosto de 2016.

F. Conclusión

31. El FIDA y la DGDR han dado su aprobación a las constataciones de la misión de supervisión. Además, se acordó llevar a cabo la próxima misión de supervisión en el mes de marzo de 2017, tentativamente del 6 al 18 de marzo.

Cintia Guzmán
Oficial de programas, FIDA

Mariella Maglia
Directora, Relacionamento
con Organismos Multilaterales,
Ministerio de Economía y
Finanzas

José Olascuaga
Director,
Dirección General de
Desarrollo Rural (DGDR)

Fecha

Anexo 1: Resumen de acuerdos entre la DGDR y la misión de supervisión del FIDA

Agosto de 2016

Acuerdos Marzo de 2016 (con Responsable y Fecha)	Estado de los acuerdos Agosto de 2016 (con comentarios de la misión)	Acuerdos Agosto de 2016 (con Responsable y Fecha)
Gerencia del Proyecto		
4. Contratar una consultora para disponer de una línea de base, incorporando la encuesta RIMS "online" del FIDA. (DGDR, 30 de junio 2016).	Se realizó la convocatoria pública, finalizando el período de presentación el pasado 05/08. Se recibió una propuesta, la cual está siendo evaluada. (Lanzado con atraso. Se resolvió que se declarará la propuesta desierta e iniciar un nuevo llamado)	4. Contratar una consultora para disponer de una línea de base, incorporando la encuesta RIMS "online" del FIDA. (DGDR, 15 de noviembre de 2016).
14. Solicitar la no objeción a la modificación del POA 2015. (DGDR, 10 de octubre de 2015).	(no se ha realizado)	Ya no aplica.
		20.a Ajustar el formato para la presentación de los perfiles avanzados de proyectos productivos y sociales a las MDR. (DGDR, 15 de septiembre de 2016). 20.b Proponer un folleto explicando el ciclo de proyectos, y sus objetivos, condiciones y términos. (DGDR, 15 de octubre de 2016)
		21.a Implementar el Taller de ajuste de EDTR de la Fase I (DGDR, setiembre de 2016) 21.b Llevar a cabo sesiones informativas en las MDR de la Fase I. (DGDR, 31 de octubre de 2016). 21.c Llevar a cabo sesiones introductorias del PPPIR a los ETDR y las MDR de la Fase II. (DGDR, a partir de octubre de 2016)
		22. Enviar informe semestral del PPPIR (DGDR, 30 de setiembre de 2016)
		23. Entregar el POA 2017. (DGDR, 28 de febrero de 2017)
Finanzas Rurales		
6. Lanzar una convocatoria para manifestaciones de interés de IFI's. (DGDR, 31 de agosto de 2016).	En plazo (al FIDA no llegó todavía la solicitud de no objeción)	6. Lanzar una convocatoria para manifestaciones de interés de IFI's. (DGDR, 31 de agosto de 2016).
7. Finalizar un concurso por invitación para seleccionar las IFI's participantes en base a propuestas técnicas. (DGDR, 31 de diciembre de 2016).	En plazo	7. Finalizar un concurso por invitación para seleccionar las IFI's participantes en base a propuestas técnicas. (DGDR, 31 de diciembre de 2016).

8.a Enviar TdR y Convocatoria para llevar adelante un estudio analítico del programa de microcrédito actual mediante una consultoría en 2017 (DGDR, 31 de agosto de 2016)	Se está finalizando la elaboración de los TdeR para solicitar la no objeción del FIDA al 31/08/16. <i>(los TDR están bien preparados, pendientes ajustes mínimos a los TDR para la NO)</i>	8.a Enviar TdR y Convocatoria para llevar adelante un estudio analítico del programa de microcrédito actual mediante una consultoría en 2017 (DGDR, 31 de agosto de 2016)
8.b Finalizar el estudio analítico. (DGDR, 30 de abril de 2017).	Las erogaciones de fondos están previstas para el año siguiente, por tanto se incluirá en el POA 2017.	8.b Finalizar el estudio analítico. (DGDR, 30 de abril de 2017).
19. Presentar y difundir el seguro para el campo natural en las MDR. (DGDR, 15 de mayo 2016)	El seguro fue presentado en 2 de las 3 MDR. La presentación en la MDR restante se realizará el 19 de agosto. Las bases de la convocatoria a productores fueron enviadas al FIDA solicitando la No Objeción correspondiente.	OK
		24. Solicitar la no objeción al convenio con ANDE. (DGDR, 15 de octubre de 2016)
Fortalecimiento del capital humano y social		
10. Documentar acuerdos de trabajo con MIDES, Agencia de Desarrollo de Canelones, Unidad de empleo rural del MTSS, INC, MEVIR, INIA-Canelones. (DGDR, 30 de abril de 2016)	Se prevé para el mes de agosto la firma del convenio con la Intendencia Municipal de Canelones (IMC). Asimismo se documentarán los acuerdos con las distintas instituciones a través de la suscripción de las actas de las reuniones. <i>(El FIDA apreciaría copia del convenio con IMC y un ejemplo de acta por institución)</i>	
15. a Aprobar proyectos productivos y sociales de las OR. (DGDR, junio de 2016) 15. b Firmar convenios de proyectos productivos y sociales con las OR. (DGDR, agosto de 2016)	Está prevista la recepción de proyectos hasta el 31/08, firmándose los contratos respectivos al 30/09/16. Se prevé la recepción de 14 propuestas entre las distintas MDR. <i>(ideas de proyectos y potenciales beneficiarios identificados, especialmente en La Florida requerirán de tiempo adicional para convertirse en proyectos)</i>	15.a Aprobar proyectos productivos y sociales de las OR. de la Fase I. (DGDR, 30 de septiembre de 2016) 15.b Aprobar proyectos productivos y sociales de las OR. de la Fase II. (DGDR, 30 de junio de 2017)
		25. Solicitar las no objeciones a los convenios con CALUPROCED y CONAFPU. (DGDR, 15 de septiembre de 2016)
		26. Solicitar la no objeción a la modificación de los modelos de convenios de proyectos productivos y sociales (DGDR, 15 de octubre de 2016)
Aspectos Fiduciarios		
13 a. Ajustar Plan de Cuentas y Formulario 104 para reflejar convenios. (DFC; 30 de abril de 2016)	Se realizaron los ajustes y cambios correspondientes en el Sistema Contable del PPPIR. <i>(parcialmente implementado punto 13.c, resta implementar puntos 13.a y 13.b)</i>	13 a. Ajustar Plan de Cuentas y Formulario 104 para reflejar convenios. (DFC; 31 de agosto de 2016)

13 b. Incorporar al sistema reportes de avance financiero. (DFC, 30 de abril de 2016)		13 b. Incorporar al sistema reportes de avance financiero. (DFC, 31 de agosto de 2016)
13 c. Ajustar detalles de gastos de las Solicitudes de Retiro de Fondos. (DFC, 30 de abril de 2016)		13.c Ajustar detalles de gastos de las Solicitudes de Retiro de Fondos. (DFC, 31 de agosto de 2016)
16. Remitir al FIDA los modelos de convenios con organizaciones rurales para proyectos productivos y sociales. (DFC, con apoyo de DFyER, 15 de abril de 2016)	Cumplido. El FIDA emitió la No Objeción a los modelos de convenios según nota 14/PPIR	OK
17.a Remitir al TCR Solicitud de Auditoría de Ejercicios 2014, 2015 y 2016. (DFC, 31 de julio de 2016)	Cumplido. Se remitió al Tribunal de Cuentas de la República (TCR) la solicitud de Auditorías de los Estados Financieros del PPIR. Se acordaron los términos de la contratación a través de la Carta de Compromiso correspondiente.	17.b Remitir al FIDA borrador de TdR para la auditoría de las actividades en el terreno. (DFC, con apoyo de DFyER, 15 de septiembre de 2016).
17.b Remitir al FIDA borrador de TdR para la auditoría de las actividades en el terreno. (DFC, con apoyo de DFyER, 30 de abril de 2016).	17.b No cumplido	17.c Finalizar la contratación de auditoría de las actividades en el terreno, Ejercicio 2016. (DFC, 31 de diciembre de 2016)
17.c Finalizar la contratación de auditoría de las actividades en el terreno, Ejercicio 2016. (DFC, 31 de octubre de 2016)	17.c No cumplido	
18 a. Finalizar los materiales para realizar las capacitaciones. (DFC, 15 de abril de 2016).	Se finalizó el material para realizar las capacitaciones. Las capacitaciones a las primeras 3 organizaciones se realizarán los días 11 y 16 de agosto.	18.a. Ajustar los materiales para las capacitaciones en aspectos de administración, adquisiciones y contrataciones en función de los aspectos revisados durante la misión.
18 b. Iniciar capacitaciones a organizaciones en cuestiones fiduciarias (DFC, 30 de abril de 2016)	<i>(las capacitaciones se están impartiendo a las organizaciones que avalan los grupos de productores de hecho, idealmente esta capacitación debiera impartirse a estos últimos)</i>	18.b Realizar capacitaciones a grupos informales de productores (sin personería jurídica)
Planificación, seguimiento y evaluación		
		27. Finalizar Formulario web e implementar su aplicación operativa en el territorio (DISE, 30 septiembre 2016)
		28. Realizar las capacitaciones a los EDTR incluyendo técnicos contratados para el uso de la herramienta (DISE, 30 septiembre 2016)

Anexo 2: Resumen del estado de implementación del proyecto y ratings (PSR)

Información básica

País	Uruguay	No. ID del proyecto	1500 [1100001500]	No. de préstamo/donación DSF	2000000626
Proyecto	Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)			Préstamo/donación DSF suplementario	
Fecha de la actualización	03-Mar-2016				
Institución de supervisión	IFAD				
No. de supervisiones	2	No de misiones de implem/seguimiento	0		
Ultima supervisión	18-Agt-2016	Ultima misión de implem/seguimiento			

Millones USD % Tasa des.

Aprobación	03-Mar-2014			Financiamiento total	5.84	
Convenio	23-Jul-2014	Retraso en la efectividad	4.7	Total FIDA	4.00	
Entrada en vigor	23-Jul-2014	Valor de PAR	-----	Préstamo FIDA	4.00	15
Primer desembolso	25-Aug-2015			Donación DSF		
Revisión a mitad de período		Ultima enmienda		Donación FIDA		
Terminación original	30-Sep-2018	Ultima auditoría		Donación ASAP	0.00	0
Terminación actual	30-Sep-2018			Financiamiento nacional	1.84	
Cierre actual	31-Mar-2019			Beneficiarios	0.84	0
No. de prórrogas	0			Gobierno (Nacional)	1.00	0
				Co-financiamiento Total		

Calificaciones del desempeño del proyecto

B.1 Aspectos fiduciarios	Última	Actual	B.2 Progreso en la implementación del proyecto	Última	Actual
1. Calidad de la gestión financiera	3	3	1. Calidad de la gestión del proyecto	3	3
2. Tasa de desembolso aceptable (FIDA)	3	3	2. Desempeño del SyE	3	4
3. Fondos de contrapartida	6	6	3. Coherencia entre el POA y la implementación del proyecto	4	3
4. Cumplimiento de las cláusulas del convenio de préstamo	4	2	4. Enfoque de género	4	5
5. Cumplimiento de las normas sobre adquisiciones	3	3	5. Focalización en la pobreza	4	4
6. Calidad y puntualidad de las auditorías	4	4	6. Eficacia de los criterios de focalización	4	4
			7. Innovación y aprendizaje	4	4
			8. Enfoque en el clima y el medio ambiente	4	3
B.3 Productos y Resultados	Última	Actual	B.4 Sostenibilidad	Última	Actual
1. Fortalecimiento del capital humano y social	4	3	1. Fortalecimiento institucional (organizaciones, etc.)	4	4
2. Desarrollo productivo e inserción de PF en cadenas	4	4	2. Empoderamiento	4	4
3. Gestión del Proyecto	3	3	3. Calidad de la participación de los beneficiarios	4	4
			4. Capacidad de respuesta de los proveedores de servicios	4	3

5. Estrategia de retirada (grado de preparación y calidad)	NR	NR
6. Potencial de ampliación de la escala y repetición	4	4

B.5 Justificación de la calificación

Luego de las actividades de arranque y difusión realizadas, el avance del Proyecto se ha fortalecido en 2016, pero no ha sido lo suficientemente ágil como para subsanar el retraso en su ejecución. El trabajo en el campo comenzó con la activación de los equipos territoriales en el área de la fase I, y se están finalizando los diseños de los primeros proyectos productivos y sociales. En términos de números, la ejecución del POA 2016 sigue muy baja, pero se cuenta con una aceleración de la ejecución en los últimos 3 meses del año, en base a las preparaciones realizadas en los 3 departamentos de la fase I. Además, se cuenta con el modelo de contratos a firmar con las organizaciones. Sin embargo, la falta de contratación de personal técnico prevista por el Proyecto, que en parte debía ser compensada con la articulación interinstitucional, no se está logrando como se había planificado. Dicha colaboración está recién en sus inicios y no se prevé que más adelante se den las condiciones para efectuar la contratación del personal técnico mencionado. Los convenios pendientes han sido firmados, pero en dos casos se ha modificado el objeto de los mismos, quedando solamente el Convenio con INACOOOP disponible para potenciar la implementación de actividades en terreno, mediante la incorporación hasta el momento, de dos técnicos territoriales que refuerzan el trabajo de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR) para los departamentos de Lavalleja y Florida. Existe la urgente necesidad de fortalecer las capacidades en todos los departamentos del Proyecto.

Evaluación general y perfil de riesgo

	Última	Actual
C.1 Activos físicos/financieros	4	4
C.2 Seguridad alimentaria	4	4
C.3 Calidad de los activos naturales y adaptación al cambio climático	4	4
C.4 Avance en la implementación (Secciones B1 y B2)	4	4

Justificación de la calificación del avance en la implementación

El equipo de Dirección de la DGDR reconoce el carácter piloto del proyecto, cuyos resultados tendrán impactos no solamente a nivel nacional, sino también a nivel de la subregión. Por lo cual, mantiene el compromiso para llevar adelante las actividades del proyecto y recuperar el atraso resultante de las diversas situaciones ajenas al mismo. Sin embargo, hasta la fecha el ritmo de ejecución ha sido lento y se ha llevado adelante con diversos criterios de focalización. Como resultado, no hay avances concretos en la mayor parte de los indicadores del marco lógico, se registran únicamente 2 proyectos productivos aprobados de los 8 planificados y uno en funcionamiento. Solamente un departamento cuenta con proyectos formulados de manera participativa pasibles de ser aprobados y financiados hasta fines de 2016. Esto se refleja en el poco movimiento del primer desembolso del FIDA de agosto de 2015 y el bajo desempeño financiero acumulado de 1.3% de la asignación total. Las expectativas del Proyecto son menos favorables, el bajo desempeño financiero y el lento proceso de implementación comprometen seriamente la factibilidad de que sus objetivos sean alcanzados en el periodo establecido para la ejecución del mismo. Por tales motivos, el Proyecto se encuentra actualmente bajo la categoría de *problema potencial*, calificación que se basa en las expectativas a ser evaluadas durante la próxima misión de supervisión. Si se concretan las acciones acordadas se debería contar con más elementos para levantar esta categoría y a su vez dimensionar el potencial de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

C.5 Probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo (Secciones B3 y B4)	4	4
--	---	---

Justificación de la calificación

En base a la expectativa positiva, se cuenta que el proyecto va a lograr los resultados esperados.

C.6 Riesgos Breve descripción de los principales riesgos para cada sección y su impacto en el logro de los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad

Aspectos fiduciarios	Se contratará un técnico para capacitar y asistir a OR en cuestiones fiduciarias mediante convenio con INACOOOP. Mientras, este trabajo seguirá siendo realizado por la División Financiera Contable (DFC) de la DGDR. Se acordó ajustar los materiales para capacitaciones fiduciarias a OR adaptados para las aquellas con menos experiencia. Prácticamente se han finalizado los ajustes previstos para el Sistema de Contabilidad y Gestión de Desembolsos, restando sólo la implementación de los mismos (fin de agosto); exponer los saldos en instituciones que harán pagos por cuenta y orden de la DGDR y ajustar reportes de pago de las Solicitudes de Retiro a los requerimientos del FIDA). Presupuesto Nacional otorgó el 100% de los recursos solicitados para 2016 pero aun prácticamente no se han realizado pagos. Asimismo, casi la totalidad del anticipo de la Cuenta Designada desembolsado en agosto/15 aún está pendiente de ejecución (sólo transfirieron fondos a dos OR, y una institución que realizará pagos por cuenta y orden de DGDR pero no hubo pagos aún). No se han cumplido algunos acuerdos para mitigar riesgos por la gestión de fondos por otras instituciones, y se acordaron nuevos lineamientos en esta misión (reportes de saldos y rendiciones de gastos). Hasta ahora no se ha suscripto el Convenio con IPA, ni implementado la Caja Chica en modo alternativo (según lo conversado en la misión precedente a efectos de evitar que dichos gastos sean informados en el SIDIF como transferencias al sector agrícola/subsidios y no como costos operativos), tampoco se han realizado este tipo de gastos desde la misión anterior. La auditoría del Tribunal de Cuentas de la República ya está contratada, pero debieron acordarse nuevos plazos para presentar los TDR para la auditoría de rendiciones de OR por incumplimiento de plazos acordados en la misión anterior. El riesgo fiduciario es MEDIO.
Avances en la implementación del	Considerando el reducido periodo de ejecución que le resta al Proyecto, cualquier demora en la inmediata implementación de la Fase II paralelamente a aceleración de la ejecución de la Fase

proyecto	I incidirán en el cumplimiento de los objetivos previstos, corriendo el riesgo de una cancelación del saldo del financiamiento FIDA que no sea utilizado hasta la fecha de terminación. Dicho riesgo será mitigado mediante acuerdos y fechas de ejecución claros además de un seguimiento continuo por parte del FIDA, con miras a una utilización de recursos durante el primer trimestre de 2017. La programación plurianual aprobada en el presupuesto nacional para el PPIR, conlleva el riesgo de incumplimiento del plazo previsto para la ejecución del proyecto, que será mitigado con un análisis de posibles reasignaciones, dependiendo de los avances realizados por el mismo, hasta la próxima misión de supervisión.
Productos efectivos/componente	El logro de los resultados e impactos del proyecto dependerán de que se agilicen las actividades en territorio y se aprovechen al máximo los esquemas de colaboración con otras instituciones como ser el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto Nacional de Colonización (INC).
Sostenibilidad	En base a los logros del PUR, de las herramientas participativas de la DGDR, el diseño del proyecto y las nuevas estrategias instrumentadas, no se cuenta con riesgos mayores de sostenibilidad.

Medidas de seguimiento

Cuestión/Problema	Acción recomendada	Plazo	Situación
Encuesta de Línea de Base todavía no comenzó	Apoyar a la DGDR en el proceso de contratación de la LB.	Septiembre de 2016	Encaminado
El establecimiento del PPIR en el territorio necesita impulso y orientación	Acompañar y respaldar a los ETDR en las acciones desarrolladas mediante visitas a las MDR y OR	Octubre de 2016	Planificado

Observaciones adicionales

Anexo 3: Desempeño físico

Matriz de Resultados - PIIR, Uruguay

Última actualización: 31/09/2016

Indicadores claves y metas al final del proyecto	Equiv. RIMS	Unidad	Meta Proyecto	Acumulado al [fecha]		Meta 2016	Realizado al [fecha]	
				Termimos absolutos	%		Termimos absolutos	%
Meta del Proyecto: Contar con herramientas validadas para la ejecución de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza rural								
1. Herramientas validadas que son adoptadas por el MGAP en sus políticas públicas		# Herram.	3		n/a			n/a
Objetivo de Desarrollo: Contar con nuevos mecanismos de participación y de servicios validados que mejoren condiciones y calidad de vida de								
Alcance: Personas (equiv a 2.000 familias) participando del Proyecto, de las cuales	1.8.1	# Personas	6 500		n/a	100		n/a
25% mujeres			1 625		n/a	25		n/a
10% jóvenes			650		n/a	10		n/a
15% asalariados rurales			975		n/a	15		n/a
Familias participando del Proyecto		Familias	2 000					
Organizaciones de productores participando del Proyecto		R	67					
Resultados: Innovaciones validadas		# Innov.	9		n/a			n/a
Componente 1: Capital Humano y Social Fortalecido								
Resultado 1: MDR que elaboran planes estratégicos territoriales, brindan el aval social y dan seguimiento a las propuestas de las OR								
1. MDR que utilizan metodologías de planificación para lograr una estrategia de intervención eficaz y participativa (Innovación 1)	1.6.7	# MDR	8		n/a	3		n/a
2. MDR que están fortalecidas, consolidadas y gestionan demandas de las OR, supervisando los avances e informando los resultados (Innovación 2)		# MDR	8		n/a	3		n/a
3. MDR en las cuales se incrementa la participación de las mujeres en 15% y de los jóvenes en 15% en representación de sus OR		# MDR	8		n/a	3		n/a
Producto 1.1: Representantes de las OR que participan en las MDR capacitados para planificar, revisar, avalar y dar seguimiento a sus propuestas								
1. Personas capacitadas para elaborar y utilizar los planes estratégicos, de las cuales	1.6.2	# Personas	200		n/a	75		n/a
25% mujeres			50		n/a	19		n/a
10% jóvenes			20		n/a	8		n/a
2. Personas capacitadas en gestión, administración y manejo de información, de las cuales	1.6.3	# Personas	200		n/a	50		n/a
25% mujeres			50		n/a	13		n/a
10% jóvenes			20		n/a	5		n/a
Resultado 2: Representantes de trabajadores rurales que participan en las MDR para acceder a los servicios del gobierno								
1. Trabajadores rurales que acceden a servicios públicos a través de las MDR (Innovación 3)		# Personas	360		n/a	50		n/a
Producto 2.1: Trabajadores rurales que conocen sus derechos laborales, sociales y mejoran sus competencias organizativas y laborales								
1. Trabajadores rurales capacitados en temas de derecho laboral, social y competencias organizativas y laborales, de las cuales		# Personas	300		n/a	70		n/a
15% mujeres			45		n/a	15		n/a
10% jóvenes			30		n/a	10		n/a
2. Trabajadores rurales que participan en intercambios interinstitucionales, de las cuales		# Personas	400		n/a	70		n/a
15% mujeres			60		n/a	15		n/a
10% jóvenes			40		n/a	10		n/a
Producto 2.2: OR que presentan y ejecutan propuestas para el acceso a los servicios y bienes públicos								
1. Familias rurales que acceden a proyectos sociales (agua, saneamiento, luz, comunicaciones telefónicas, salud, educación, etc.)		# Familias	500		n/a	30		n/a
2. Familias rurales que acceden al menos 2 predios del Instituto Nacional de Colonización con la participación y articulación de las MDR con el INC		# Familias	40		n/a	8		n/a
el número de proyectos sociales firmados		# Proyectos	20					
el número de proyectos sociales terminados	1.7.4	# Proyectos	20					
Probabilidad de sostenibilidad de la infraestructura social	2.7.2	Puntuación x/6	5					
- número de proyectos sociales en funcionamiento		# Proyectos	20					

República Oriental del Uruguay
Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR)
Informe de supervisión - Fechas de la misión: 18-29 de agosto de 2016
Anexo 3: Desempeño físico

Componente 2: Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor								
Resultado 3: Productores familiares de las OR que se insertan en cadenas de valor o comercializan en mercados competitivos								
1. Eficacia: productores que se benefician de un acceso a los mercados mejorado	2.4.1	Puntuación x/6	5					
- Productores familiares rurales que mejoran su competitividad y se insertan en cadenas de valor (Innovación 4)		# Personas	320		n/a	0		n/a
- Productores familiares rurales que participan en las compras públicas del gobierno (Innovación 5)		# Personas	200		n/a	70		n/a
Producto 3.1: OR y sus miembros están capacitados en temas de negociación, acceso a mercados, incluidas las compras públicas								
1. Personas capacitadas en temas de inclusión en cadenas de valor (manejo de negocios, negociación, contratos, etc.)	1.4.1	# Personas	500		n/a	100		n/a
15% mujeres			75		n/a	15		n/a
10% jóvenes			50		n/a	10		n/a
2. de las cuales: Personas capacitadas en compras públicas		# Personas	250		n/a	50		n/a
Producto 3.2: Miembros de las OR que realizan propuestas de emprendimientos productivos y ofrecen sus servicios de manera competitiva								
1. Proyectos productivos de las OR aprobados		# Proyectos	47		n/a	8	2	25%
1. Proyectos productivos de las OR terminados	1.6.9	# Proyectos	47		n/a	0		n/a
2. Familias rurales capacitadas en la elaboración y ejecución de proyectos productivos	1.4.5	# Familias	500		n/a	50		n/a
Probabilidad de sostenibilidad de los grupos de comercialización formados o reforzados	2.4.4	Puntuación x/6	5					
- número de proyectos productivos en funcionamiento		# Proyectos	47			8	1	13%
Resultado 4: Miembros de las OR que conocen y acceden a los diferentes servicios financieros del proyecto								
1. Eficacia: Acceso mejorado de los pobres a servicios financieros	2.3.2	Puntuación x/6	5					
- Portafolio en riesgo (mayor a 30 días) del Microcrédito en la zona del proyecto		%	5%		n/a	no corresponde aun		n/a
- Fondos rotatorios mantienen su valor		%	100%		n/a	no corresponde aun		n/a
- Familias de productores que conocen las condiciones de diferentes instituciones financieras (tasa de interés, plazo de devolución., etc.)		# Familias	600		n/a	75		n/a
Producto 4.1: Programa de Microcrédito Rural que opera en la zona del proyecto por intermedio de instituciones de microfinanzas (IMF) que								
1. IMF que toma prestado recursos para el Programa de Microcrédito Rural (Innovación 6)		# Institución	1		n/a	1		n/a
2. Familias que son clientes activos del Programa de Microcrédito Rural del proyecto	1.3.8	# Familias	590		n/a	50		n/a
Producto 4.2: Nuevos productos financieros son ofertados								
1. Productos financieros rurales operacionales (por ejemplo: seguro de vida, crédito a mediano plazo, promoción de crédito a jóvenes y mujeres) que entran al mercado financiero rural (Innovación 7)		# Productos financieros	2		n/a	no corresponde aun		n/a
Producto 4.3: OR con capacidad de operar fondos rotatorios								
1. Familias que acceden a los fondos rotatorios	1.3.2	# Familias	400		n/a	60		n/a
2. Probabilidad de sostenibilidad de los grupos de ahorro y crédito formados o reforzados	2.3.1	Puntuación x/6	5					
- OR que manejan fondos rotatorios de manera sustentable (Innovación 8)		# OR	20		n/a	2		n/a
Producto 4.4: Piloto de seguro agropecuario funcionando								
1. Piloto de seguro agropecuario que llega a productores con campo natural. (Innovación 9)		#informe	1		n/a	1		n/a

Anexo 4: Desarrollo de Proyectos Productivos

A. Introducción

1. Este Anexo describe la situación de los Proyectos Productivos planteados en el marco del Componente “Desarrollo productivo e inserción de Productores Familiares (PF) en cadenas de valor” del PPIR. El mismo se nutre de información recogida en el terreno y de varias conversaciones con técnicos de los ETDR y responsables de la DGDR. Entre los días 18 y 23 de agosto de 2016 la misión del FIDA recorrió varias zonas de los departamentos de Florida, Canelones NE y Lavalleja, las cuales corresponden a la Fase I de la ejecución del PPIR.
2. Entre las metas propuestas a alcanzar por el PPIR se encuentra la inclusión de productores familiares pobres en cadenas de valor que les permita alcanzar cambios sustentables mejorando su calidad de vida. El proyecto se propone profundizar experiencias y ensayar nuevas herramientas que servirán para ser repicadas a nivel nacional. También define la incorporación de los beneficiarios organizados, en plataformas participativas como son las MDR para el análisis y aprobación de los proyectos.
3. En los últimos meses la DGDR avanzó por medio de los ETDR en el inicio de la Fase I. En los tres departamentos se realizaron acciones de difusión del PPIR por medio de presentaciones en las MDR, talleres con organizaciones y con técnicos provenientes de otras instituciones (MIDES, SUL, INC, MEVIR). En las áreas definidas como prioritarias, los ETDR recorrieron los pequeños núcleos poblados y se apoyaron en el trabajo de inserción que poseen las escuelas rurales, como forma de acceder a los sectores más excluidos del medio rural. En los talleres se presentaron los objetivos, criterios e instrumentos del PPIR. Estas actividades contribuyen en la detección de la demanda de proyectos potenciales en un marco participativo.

B. La aplicación de la metodología del PPIR

4. Existen algunos escenarios de trabajo donde, la pobreza y una situación de aislamiento pueden generar cierta confusión entre los que es un proyecto social y uno productivo. En estos casos se puede buscar la complementariedad entre uno y el otro, explorando distintas formas, pero sin mezclar los dos conceptos. Un ejemplo puede ser comenzar con un proyecto social y una vez avanzada su ejecución y dadas mejores condiciones proponer uno productivo, buscando siempre en la medida de las posibilidades brindar instrumentos que permitan desarrollar procesos participativos y sustentables para una mejor calidad de vida. En general, cuando se trabaja en desarrollo rural con población vulnerable, los proyectos definidos como productivos siempre poseen un marco que involucra un componente social.
5. Durante las recorridas en el campo y distintas conversaciones mantenidas por la misión, se percibió cierta debilidad en los aportes técnicos en términos de la preparación participativa de proyectos productivos, en algunos casos. Esta situación puede deberse a un excesivo celo de no interferir en la participación de la población en la construcción de la demanda o de los proyectos para que estos sean los dueños de su propio proceso de desarrollo. Sin embargo, muchas organizaciones no son lo suficientemente fuertes para desarrollar propuestas sólidas y sostenibles. Al respecto, la misión recomienda que los equipos técnicos se involucren en el proceso brindando distintas alternativas técnicamente viables entre las cuales los beneficiarios puedan escoger y decidir. Además, el mayor involucramiento de los técnicos puede acelerar los tiempos de elaboración de los proyectos, permitiendo aumentar el número de familias que acceden a las distintas herramientas. También se recomienda recoger esta primera experiencia y aplicar sus enseñanzas para permitir un comienzo más ágil en la Fase II del PPIR. En cuanto a los Planes de Desarrollo Territorial, su construcción es lenta y se constatan procesos desiguales en cada zona.
6. En cuanto al acceso a las cadenas de valor de los productores vulnerables, este se favorece fuertemente cuando éstos productores se integran a organizaciones sólidas y bien posicionadas en el

mercado. Durante la misión se ha tenido la oportunidad de conversar con la Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos (CALUPROCERD) y la Cooperativa Nacional de Faconeros de Pollos de Uruguay (CONAFPU), y conocer mayores detalles de esta última actividad de carácter productivo que se describen más abajo, en la siguiente sección. Tanto CALUPROCERD como CONAFPU poseen características como el acceso a las compras públicas, capacidad de financiamiento, asistencia técnica, entre otros; que permiten facilitar el asociativismo a nuevos afiliados comprendidos dentro de la agricultura familiar, favoreciendo su ingreso a la cadena respectiva de forma sustentable. Estas acciones están entre las nueve innovaciones propuestas por el PPIR.

7. En Uruguay los trabajos de inclusión de los asalariados rurales en las políticas de desarrollo rural han sido escasos y puntuales. El PPIR plantea este tema como otra innovación a construir, por la necesidad de explorar y generar experiencia y avanzar en instrumentos que permitan la participación del sector. Los proyectos iniciados junto al INC en Lavalleja van en este sentido y poseen características innovadoras de importancia para obtener información y experiencia las cuales poder replicar. Existen otros campos del INC en otros departamentos de la zona de ejecución del PPIR, con posibilidades concretas de desarrollar experiencias similares. El ingreso de trabajadores rurales a proyectos productivos en tierras del INC y con apoyo de la DGDR constituye un importante ejemplo para seguir y evaluar.

8. La misión considera que los tres ETDRs del Fase I han usado criterios de focalización diversos en los diferentes territorios para desarrollar los proyectos productivos. Se considera que han sido acertados en su mayoría para el caso de los productores familiares y asalariados rurales, que están siendo vinculados en el proceso de elaboración de los proyectos, y que corresponden a la población definida en el PPIR. No es el caso para el relacionamiento con una pequeña franja de población pobre, que se observó con fuertes niveles de exclusión, donde la misión recomienda se trabaje previamente en la articulación con otras instituciones que cuenten con instrumentos específicos para estos casos.

9. En cuanto a los procesos de revisión de propuestas productivas por parte de las MDR, en Canelones la misión tuvo la oportunidad de participar en calidad de observador una reunión de la MDR del Noreste. En la misma se pudo apreciar la dinámica de funcionamiento y la participación de varias organizaciones de la agricultura familiar. En relación a proyectos de producción, se presenció la presentación de una idea de proyecto por parte de dos productores de cerdos, que fue la única productiva. En este caso, debido a sus características, de poco asociativismo y con un perfil fuera de la agricultura familiar, los técnicos moderadores de la MDR les aconsejaron que se vinculen con la Asociación Uruguaya de Productores de Cerdos (AUPC), la cual brinda asesoramiento técnico para todos sus socios. La incorporación de nuevos productores familiares a estructuras organizativas fuertes y consolidadas (como es la AUPC) favorece ampliamente el desarrollo de mejoras productivas en el rubro y el ingreso a la cadena porcina en mejores condiciones. En base a esta experiencia, en relación al proceso de revisión general de las propuestas, la misión recomendó optimizar la eficacia del trabajo de las MDR a través de la presentación de ideas proyectos con un nivel mayor de consolidación, para lo cual se trabajara en una propuesta de formato que sustituya la revisión de ideas proyecto y evite sobrecarga de trabajo a las MDR.

10. La experiencia de inicio de la Fase I muestra que se necesita de cierto tiempo para informar y explicar a los técnicos, a delegados de las MDR y a las organizaciones sobre la operativa del PPIR. A partir de esta experiencia se recomienda iniciar lo antes posible la Fase II y dar comienzo con la difusión en las MDR respectivas.

C. Las visitas en el territorio y los proyectos productivos

11. En esta parte se describe brevemente los proyectos visitados y se incluyen recomendaciones para la mejora de los mismos. Todos los proyectos visitados se encuentran en etapa de aprobación, si bien existen algunos en un estado de avance mayor que otros.

12. La **zona noreste del departamento de Florida**, se caracteriza por tener grandes predios ganaderos y forestales. Entre ellos existen algunos poblados dispersos, muy pequeños y de difícil acceso que muestran la baja densidad poblacional. Se visitaron los **poblados de Montecoral, Chircas y Chingolas**, los cuales poseen pocas decenas de habitantes que se encuentran en condición de pobreza.

13. La escuela rural es la institución pública presente y desde allí se coordinan las posibles intervenciones relacionadas al desarrollo rural. En la escuela de Montecoral ya existe un invernáculo en producción cuya manutención está siendo realizada por uno de los miembros de la comunidad. Mientras que en Chircas y Chingolas comenzó un pequeño proyecto de construcción de una huerta comunitaria en el predio de la escuela con participación del MIDES y la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República. En ambos lugares se presentaron ideas de proyectos que en un primer análisis generaron confusión entre los ETDRs de si corresponden a proyectos productivos o sociales, dentro de las posibilidades e instrumentos que brinda el PPIR.

14. La situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran estos habitantes exige inminentes acciones de ayuda inmediata por parte del MIDES, institución que posee las herramientas más adecuadas para estos casos. Actualmente, la situación en la que se encuentra este segmento de la población no permitiría que haga parte de un proceso participativo de generación de una propuesta de proyecto, que es un elemento fundamental para generar el sentido de apropiación de la idea y la sostenibilidad de la misma. En procesos de más largo plazo y una vez que se produzcan avances por parte del MIDES, se puede considerar el aporte del PPIR por medio de estrategias de mejora de la alimentación de las familias generando propuestas de proyectos productivos para el autoconsumo. La misión de supervisión considera poco viable la realización de proyectos productivos con miras al mercado en las actuales condiciones de precariedad de esas familias. Otro riesgo a tener en cuenta cuando se generan proyectos tanto sociales como productivos en los predios de las escuelas rurales, es el período de vacaciones escolares donde la escuela queda vacía. Este tiempo es aproximadamente de tres meses (de diciembre a febrero) donde experiencias anteriores muestran lo dificultoso de mantener la continuidad en los procesos productivos.

15. En el pueblo de **Cerro Colorado** existe desde hace cuatro años un grupo de mujeres rurales que ha recibido cursos de tejido de lana en telares. Actualmente los socios cuentan con el conocimiento, con varios telares y producen distintas prendas de vestir (ponchos, ruanas, bufandas y boinas) como también jergas para caballos. Es posible que este grupo presente un proyecto productivo en el PPIR, para la compra de materia prima, asistencia técnica para el diseño y capacitación en ventas de los productos elaborados, de manera de alcanzar niveles de rentabilidad con la actividad que desarrollan. No se aconseja la producción de tapices, los cuales son de difícil venta y sus precios de mercado no siempre cubren los costos de producción. Al respecto, este tipo de asesoramiento debería provenir de los ETDR durante el acompañamiento en la preparación del diseño del proyecto.

16. En la **localidad de Reboledo** existe la demanda de un grupo de mujeres rurales por mayores fuentes de trabajo. Una de las propuestas presentadas es la construcción de viveros (proyectos productivos) con distintos objetivos:

- a. Forestales para la industria maderera, plantas del monte nativo y para plantas ornamentales. La viabilidad de un vivero de plantas nativas para la reforestación del monte natural es débil, ya que son especies de crecimiento muy lento y su plantación requiere un reducido número de ejemplares. La comercialización de plantas ornamentales exige cercanía a los consumidores, los cuales se concentran en las grandes ciudades y en la zona turística de la costa marítima. La zona de Reboledo no se encuentra próxima a estos mercados.
- b. Producción de plantines con destino de la industria forestal. Esta iniciativa podría tener demanda y viabilidad en función de que se logre un acuerdo o convenio de mediano plazo

con la empresa forestadora para asegurar su comercialización. Esta idea de proyecto surgió de la Asociación Rural de Reboledo, en la búsqueda de alternativas laborales para el grupo de mujeres desempleadas, pero sin la participación plena de las beneficiarias y sin un análisis de sustentabilidad de la producción, aspectos que la misión considera que ameritan mayor consideración.

17. En esta zona hay una fuerte tradición en la producción ovina, existiendo posibilidades de aprovechar esos conocimientos en proyectos productivos colectivos de “corderos pesados” o en el nuevo mercado de ovinos para Estados Unidos que exige la tecnología definida como de “compartimentos ovinos”, la cual genera por medio de cercas perimetrales aislamiento sanitario similar a una cuarentena.

18. En la **localidad de Miques** se visitó un proyecto productivo presentado por un grupo de mujeres denominado “Huerta Orgánica Cooperativa del barrio MEVIR” ubicado en la periferia del pueblo. Las mismas recibieron un curso en elaboración de abonos orgánicos y otro sobre producción de plantines hortícolas y ornamentales en invernáculo, brindado por la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) y apoyado por el MIDES. El objetivo del proyecto es vender plantines entre los vecinos para que cada uno desarrollara su huerta y su jardín. A los cursos concurrieron 15 y hoy quedan 8 mujeres dando continuidad a la idea.

19. En esta localidad se aconseja reformular la idea y plantear un proyecto de producción de hortalizas, tanto de invernáculo como a campo para su venta en el barrio. El grupo dispone de una superficie de tierra (aproximadamente 6.000 m²) brindada por MEVIR en el centro del complejo de viviendas, en el cual habitan más de 130 familias, que abre la posibilidad de un proyecto rentable al comercializar alimentos en el mismo sitio de producción, sin transporte ni intermediarios y por tanto con precios competitivos. Además, el grupo posee apoyo de organizaciones fuertes de la zona y con capacidad de asistencia técnica, como son la Sociedad de Fomento de Miques y el Club Social y Deportivo Gardel. La zona del proyecto cuenta con un mercado consumidor de más de 200 familias, sumando las viviendas circundantes, muy fácil de capturar por la cercanía y por el relacionamiento social que brindan los complejos MEVIR. El grupo de mujeres puede programar la producción de forma escalonada y establecer los días de venta de sus productos frescos (uno o dos días a la semana) según la variedad y cantidad de su producción. Al concretar un proyecto de este tipo se estaría generando una cadena corta de producción con las ventajas que eso implica, y la autonomía del grupo en las decisiones.

20. En el rubro avícola se visitaron dos predios de productores familiares criadores de pollos y pertenecientes a la CONAFPU, que cuenta con convenio firmado en el marco del PPIR. Esta Cooperativa ha iniciado un proceso de actualización tecnológica de los galpones de engorde de pollos, con inversiones intra prediales, favoreciendo a los cooperativistas más pobres. Se introdujeron comederos automáticos que disminuyen las pérdidas del alimento balanceado en el sistema de producción, además de la renovación de las cortinas de abrigo y colocación de lona en cielo raso del techo que permiten controlar los vientos y la temperatura en el galpón. Estas acciones permiten avanzar en mejorar los principales parámetros de productividad del engorde de pollos (ganancia diaria y eficiencia de conversión), fundamentales para lograr rentabilidad en el proceso de engorde de las aves.

21. Las visitas realizadas en el departamento de **Lavalleja** se iniciaron en la zona de Polanco, con proyecto del Grupo Hortícola de Polanco, integrado por 5 personas, de instalación de invernáculos en cada familia. El objetivo es vender distintos rubros hortícolas producidos de forma orgánica en el paraje Polanco y en la ciudad de Minas, distante a 60 km. La producción orgánica en invernáculos presenta ciertas dificultades que exigen extrema pericia de manejo técnico para lograr buenos resultados. Sin embargo, la tecnología para la producción orgánica a campo o con abrigos puntuales es relativamente sencilla, y facilita resultados buenos con menos inversión y menor riesgo. Al respecto, se aconseja la construcción de un solo invernáculo común que facilite plantines tempranos al grupo y donde se concentren los mayores esfuerzos técnicos y de inversión en beneficio de todos. De tal forma se liberan recursos para asegurar buenas fuentes de agua para riego, necesarias en

cualquiera de los sistemas de producción que se adopte. Todas las familias disponen de superficies de tierra para producir a campo. Se aconseja incorporar micro túneles o quinchos de abrigo en los cultivos que sea necesario proteger y así aumentar y asegurar en un futuro los volúmenes de venta que justifiquen el transporte a Minas.

22. Próximo a **Polanco** se visitó un campo del INC (Inmueble 769) que fue asignado a asalariados rurales divididos en dos grupos (Arroyo Malo de 5 integrantes y El Progreso de 6). El INC adjudicó aproximadamente 300 ha a cada grupo y existen en el predio instalaciones de manejo de ganado (bretes y mangas) las cuales serán de uso colectivo.

23. Los nuevos colonos obtuvieron el campo en diciembre de 2015, todos viven en las proximidades del mismo y continúan trabajando de peones rurales en los establecimientos de la zona. Ni bien les fue adjudicado el campo ingresaron un número igual de cabezas de ganado en cada grupo (el primero 40 reses y el otro 35). La misión aprecia el trabajo que se ha venido realizando para el éxito y sostenibilidad de estos proyectos, demostrado por el nivel de madurez y solidaridad de los grupos. En cada uno de ellos, se presentó la situación de un trabajador que no llegaba a la cantidad de cabezas requerida para hacer parte de la iniciativa, quien fue apoyado por el resto del grupo para completar la misma.

24. En cuanto a las iniciativas, se trata de campos ganaderos de cría y en ambos casos los proyectos tienen como objetivo la mejora de pasturas para poder disponer de buenas ofertas de forraje para los animales. Se plantean ir mejorando genéticamente el rodeo por medio de la introducción de toros de raza Aberdeen Angus y realizar un manejo colectivo del ganado. El principal producto de venta serán terneros para engorde. De manera general, todos los trabajadores involucrados en estas iniciativas poseen buena experiencia en el trabajo con el ganado vacuno y también dominan su comercialización, características que les permitirán avanzar con poca necesidad de asistencia técnica. Asimismo, la mayoría de los trabajadores dispone de cabezas de ganado propias registradas mediante la numeración de DICOSE (Dirección de Contralor de Semoviente), que es una condición necesaria para llevar adelante la comercialización legal de su producción. La misión considera que los proyectos de los dos grupos presentan fortalezas suficientes para ingresar a la cadena de valor respectiva con buenas posibilidades de sustentabilidad.

25. En todos los proyectos visitados es evidente la carencia de asistencia técnica en la fase de formulación de los proyectos, para analizar las opciones y aconsejar a las organizaciones el negocio / la actividad en el cual debiera enfocarse el proyecto, las inversiones más apropiadas, y la forma organizacional que debería establecerse para poder llevar a cabo la actividad. Los ETDR juegan un rol primordial en brindar consejos a las organizaciones en la fase de preparación de los proyectos.

Anexo 5: Desarrollo Institucional

1. **Planes de Desarrollo Territoriales (PDT).** La DGDR ha confirmado la importancia de la herramienta de PDT que prevé desarrollar en conjunto con las MDR, a fin de que estas contribuyan a la identificación de rubros y zonas dentro de la territorialidad que priorizan promover y que además se involucren en la gestión de las inversiones y servicios respectivos. Se buscará crear un vínculo de trabajo entre la orientación estratégica de la MDR y las propuestas que se presentan para ser financiadas, dando cumplimiento a una de las innovaciones que pretende el PPIR. Sin embargo, todavía no se ha dado inicio a la preparación de dichos planes, con excepción de algunas actividades de diagnóstico y definición de prioridades de trabajo como insumos para su elaboración en la MDR del Noreste de Canelones. De acuerdo a su informe, este equipo ha mantenido un promedio de tres reuniones mensuales, mayormente con la participación constante del MIDES y en menor medida con la participación de otras instituciones. Adicionalmente se llevaron adelante diversos talleres con las organizaciones integrantes de la MDR, relevando las principales problemáticas en cada zona, como base para el diseño de líneas prioritarias que permitan priorizar y consensuar las líneas de trabajo que serán los ejes de los PDT.
2. No obstante estos esfuerzos, el equipo de Canelones detectó que existe el riesgo de organizaciones que no han sido alcanzadas con estas iniciativas, por lo cual se ha decidido ampliar el campo de acción incluyendo también recorridos y convocatorias a las escuelas rurales. Esta es una actividad que también está siendo implementada por los otros dos equipos de la Fase I, para poder trabajar el diagnóstico así como informar sobre la existencia y objetivos del PPIR.
3. La misión concuerda que el desarrollo de los PDT resulta fundamental para identificar la demanda, a partir de las necesidades reconocidas y priorizadas por las MDR y que serán de utilidad como marco estratégico para el trabajo de las mismas y también como referencia para guiarlas en la priorización de proyectos. Este proceso sin embargo, está muy atrasado en la mayor parte de los territorios, debido a principalmente a la carencia de los recursos técnicos, que habían sido previstos por el proyecto. Si bien el esquema de cooperación interinstitucional que se está empleando está aminorando esta falencia, este no llega a cubrir completamente todas las necesidades en territorio.
4. Si las MDR se involucran desde el inicio con las decisiones de donde y como se trabaja y cuáles son los potenciales proyectos que serán presentados, estarán mejor preparadas para asumir el seguimiento de los proyectos y evaluar los resultados que se vayan logrando. Por tales motivos, la misión recomienda que la DGDR prepare un plan de elaboración de PDT junto con la Unidad de Descentralización del MGAP.
5. **Mesas de Desarrollo Rural (MDR).** En las visitas y reuniones mantenidas por la misión, se ha podido confirmar el trabajo comprometido de las MDR, tanto en términos de divulgación e intercambio de información como en la consulta pública sobre la priorización de iniciativas de desarrollo rural en un ámbito local.
6. Cada MDR elige su propia manera de trabajo en términos de frecuencia, lugar y estructura de las reuniones, aspecto que genera un alto grado de apropiación del foro por parte de los participantes. Por ejemplo, en el territorio de la Florida las reuniones de la MDR tienen como característica que son itinerantes y por tanto se realizan en diversas organizaciones de productores que son parte de la MDR, dinámica que incluye también una recorrida para visualizar problemáticas pendientes de resolución. La misión considera que esta sea una buena práctica para fortalecer las MDR en términos de supervisión de las demandas y sus avances, pero especialmente en cuanto a su capacidad de informar resultados. Como resultado, será de mucha importancia para las actividades de seguimiento de los proyectos por parte de las MDR.
7. También se observó que una parte de la población rural tiene la percepción de que las MDR son foros de asistencia exclusiva de las sociedades de fomento rural y cooperativas más establecidas. Para pobladores no directamente relacionados a actividades productivas, el funcionamiento de las MDR no es muy claro, aspecto que incide en su bajo nivel de participación. Esta es una visión compartida con los ETDR, que están tomando acciones pertinentes para procurar

que pobladores del medio rural que conforman el grupo objetivo del proyecto se integren en los talleres y otras actividades que son organizadas con participantes de las MDR.

8. En términos de la dinámica de trabajo de las MDR, la misión ha observado que la información que los participantes de las mesas disponen sobre el PPIR resulta escasa y a veces imprecisa, si bien existe conocimiento acerca de las políticas públicas hacia el sector. Al respecto, luego de la misión, se ha tenido la oportunidad de conocer ejemplos de la documentación compartida con los participantes de las mesas, como ser sumarios de proyectos enviados previamente a las reuniones y actas posteriores. La misión considera que se requieren mayores esfuerzos para lograr una forma de trabajo bien informada, y permitir que las intervenciones sean eficaces y con alta participación de los pobladores, donde los recursos técnicos juegan un papel trascendental para facilitar y orientar el trabajo de planificación y formulación de los proyectos.

9. Para optimizar la eficacia del trabajo de las MDR y evitar que estas inviertan demasiado tiempo en la revisión pública de ideas de proyectos poco consolidadas, se acordó que se definirá una propuesta de formato para la presentación de proyectos productivos y sociales a las MDR, que sustituya la revisión preliminar de ideas de proyectos y evite la sobrecarga de sus agendas con fecha 15 de septiembre, además de un folleto explicando tanto el ciclo de proyectos como los objetivos, condiciones y términos aplicables a los proyectos productivos y sociales. Plazo: 15 de octubre de 2016.

10. Adicionalmente, la DGDR requerirá llevar a cabo sesiones informativas en las MDR de la Fase I, con el objetivo de fortalecer el conocimiento del Proyecto, su grupo objetivo, las herramientas principales que se disponen y la forma de interactuar con las MDR. El FIDA brinda su disponibilidad para esta tarea, mediante la participación de consultores de la misión para acompañar dichas sesiones durante el mes de octubre de 2016, para lo cual será necesaria la confirmación de las fechas definitivas por parte de la DGDR hasta el 5 de septiembre.

11. **Instituto Nacional de Colonización (INC).** Durante la misión, el equipo tuvo la oportunidad de reunirse con el INC, que ilustró la dinámica de trabajo que se está manteniendo con la DGDR en términos de su actuación en los campos de colonización de los territorios comprendidos en la Fase I del proyecto. La coordinación entre ambas instituciones se lleva a cabo desde el nivel central hasta las regiones, en este último caso mediante la participación de la Presidenta del INC y de los técnicos del instituto en las reuniones y actividades de las MDR.

12. En términos de los territorios de la Fase I, a la fecha de la misión se cuentan con cuatro campos con diferentes grados de avance en el proceso de compra y adjudicación de los mismos, estos se encuentran en:

- a. Polanco (Lavalleja) en donde ya se han adjudicado las tierras y se está avanzando con los perfiles de proyectos productivos para que sean presentados y aprobados por la MDR de Lavalleja. Estos grupos y sus iniciativas fueron visitadas por la misión;
- b. Mansa Villagra (Florida), donde existe la posibilidad de desarrollo de dos proyectos productivos ganaderos;
- c. Blanca Barreta (Canelones), en donde aún no se ha finalizado el proceso de adjudicación de tierras, para este lote se está pensando que una parte lleve adelante actividades de mejoramiento genético; y
- d. San Gabriel (Florida), se trata de un compartimiento ovino con características innovadores en términos del manejo sanitario requerido para exportar carne a los Estados Unidos y que también se encuentra pendiente de adjudicación.

13. Para la Fase II se tiene previsto entrar a las regiones de Cerro Largo (Colonia Emiliano Zapata) y Tacuarembó para el sindicato de peones de estancia.

14. La visita al INC y en especial a la colonia de Polanco permitió a la misión conocer con mayor profundidad el proceso seguido para adjudicación de tierras, que inicia con la adquisición de las mismas y para el caso de Polanco se inició en 2013. Seguidamente se lleva adelante un proceso de adjudicación de las mismas que pasa por las MDR para resolver las inquietudes que tengan los habitantes de la zona. La adjudicación se realiza a través de un llamado de colonos que cumplan con

ciertas características. En inicio, se firma un contrato de arrendamiento por 2 a 3 años, que se extiende hasta los 10 años, si objetivo del mismo está siendo alcanzado por el grupo adjudicatario. Este tiempo también es utilizado para introducir ajustes en la propuesta si se requiere. Durante este tiempo se provee de constante acompañamiento para asegurar la formación de los grupos en términos de su asociativismo. La misión considera que las actividades del INC están muy en línea con las actividades del PPIR y se complementan ampliamente. Se solicitó a los equipos del INC continuar con la colaboración en territorio, pero procurar se lleve un ritmo más acentuado, acelerando para cumplir con los objetivos del proyecto en los tiempos que le restan.

Anexo 6: Desarrollo de proyectos sociales

A. Introducción

1. A partir del año 2005, el MGAP comienza a generar un proceso de trabajo que se focaliza en el territorio y trabaja desde allí, con todos los sectores de población que están presentes y que definen el mismo. Para esto, ha ensayado diferentes modelos de trabajo desde la operativa cotidiana, involucrando la construcción y la ejecución de las políticas públicas, a través de una red de equipos técnicos territoriales. Estos equipos, han ido construyendo, cada vez con más compromiso, diferentes metodologías y estrategias, así como la adecuación de diferentes instrumentos y herramientas a partir de las necesidades que se identifican.

2. En este sentido, se ha caminado por un proceso de descentralización que logra instalar diferentes ámbitos, como ser las Mesas de Desarrollo Rurales (MDR), y que actualmente son parte fundamental de un sistema establecido de trabajo. Las MDR como plataformas de dialogo desde el Estado con las organizaciones de la sociedad civil, juegan un rol fundamental en la definición de la ejecución de recursos, ya sean estos de orientación productiva o social, en el entendido que conocen el territorio y definen sus prioridades.

B. Identificación y promoción de proyectos sociales

3. En seguimiento a esta definición, el PPIR ha establecido algunas orientaciones de trabajo tanto hacia el fortalecimiento de las MDR, como también hacia el involucramiento de sectores de población que por sus características y relaciones con los medios de producción, no siempre están presentes en estos espacios, ni resultan beneficiarios directos de las políticas públicas que llegan al territorio. En particular propone una línea de trabajo que plantea la identificación y promoción de proyectos de carácter social, que permita el acceso a bienes y servicios públicos a la población del medio rural más pobre y que contribuyan a los procesos de desarrollo de los mismos.

4. En base a las visitas de campo realizadas en el marco de la misión de supervisión, se ha podido constatar que aún existen algunas dificultades para la correcta identificación de los potenciales proyectos sociales y la focalización de la población beneficiaria de los mismos. Esta situación está estrechamente vinculada a determinadas problemáticas para cada una de las MDR y ETDR visitados, que tendrán que ajustarse para lograr los objetivos establecidos.

5. MDR Canelones. Las MDR del departamento de Canelones (Oeste y Noreste-Santorál), se ha caracterizado desde su creación por presentar un número elevado de organizaciones (Sociedades Fomento Rural, Cooperativas, Asociaciones civiles, etc.) que han participado de forma activa, junto al resto de la institucionalidad pública agropecuaria y gobierno local, incluso en la definición de políticas públicas para el medio rural. Un ejemplo de ello es la elaboración de la primera propuesta de Ordenamiento Territorial del país, que termina aprobándose como tal. Actualmente, la MDR del Noreste o del "Santorál" a instancias de la convocatoria del PPIR ha definido junto al ETDR, un procedimiento de trabajo, donde se responsabiliza de difundir y promocionar el proyecto y por otro lado de recibir perfiles de iniciativas a las cuales avala o no, para que puedan seguir hacia una formulación técnica posterior. Además, la MDR ha comenzado un nuevo proceso de elaboración de diagnóstico, que permita en el marco de las acciones del PPIR ir tomando definiciones de forma estratégica con una mirada de largo plazo.

6. El ETDR de este departamento coordina estrechamente las actividades con el equipo técnico de la Agencia de Desarrollo de Canelones, así como con los representantes del MIDES, y de forma más errática y alternada con el INC, en el marco de trabajo interinstitucional definido previamente. En una primera etapa, se centraron en la realización de diagnósticos a través de 12 talleres realizados con 15 organizaciones para: i) dar la más amplia difusión del proyecto a nivel local, ii) identificar población objetivo en el territorio, iii) relevar la demanda local y iv) definir las líneas prioritarias a llevar a la MDR.

7. Una vez culminado el trabajo con las organizaciones, el equipo evalúa que aún existe población rural que no ha recibido la información y considera oportuno se realice la difusión y el

relevamiento de demanda a nivel local, tomando como base las Escuelas Rurales, en la medida que se reconocen como centros de convocatoria de un sector de población que no se hace presente a nivel de la MDR.

Cuadro 1: Principales problemáticas sociales identificadas

	Migues Arenales Calmañana	San Jacinto Tapia	Tala Pedernal	Piedra toro APAC	El Alero San Bautista	San Antonio	Santa Rosa	San Ramón	Picaso	AFPyMP Villa nueva
Transporte	✓	✓	✓	✓			✓			✓
Caminaria rural	✓		✓	✓	✓	✓				✓
Salud	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Agua potable	✓	✓	✓	✓	✓		✓			
Vivienda	✓		✓		✓	✓	✓			
Educación	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓
Asalariados	✓						✓			
Aislamiento social	✓	✓		✓	✓	✓	✓			
Acceso a servicios		✓			✓	✓				
Seguridad										✓

Fuente: elaboración propia en base a la información presentada por el ETDR de Canelones (Noreste – Santoral)

8. Como se puede observar en el Cuadro 1, las principales problemáticas que identifica la población rural del departamento se relacionan con la llegada de los servicios básicos y el aislamiento social. Esta situación se refleja en los perfiles de proyectos sociales presentados por las organizaciones a la MDR para su aprobación, donde se plantea la necesidad de resolver colectivamente, por ejemplo, los problemas de salud y ocio, a través de actividades físicas de carácter preventivo que se orientar sobre todo a mujeres y niños en las comunidades. El relevamiento de la demanda y la socialización de los problemas en el ámbito de la MDR genera la posibilidad de su gestión en la medida que quedan planteados dentro de la agenda futura de trabajo.

9. La metodología de trabajo llevada adelante en este caso, propuso la realización de una sesión de MDR extraordinaria, donde se presentaron los trabajos parciales en cada uno de los talleres con los objetivos de: i) definir el procedimiento para la presentación y selección de proyectos en la MDR; y ii) establecer criterios consensuados para la evaluación de los proyectos presentados. Como resultado, se establecieron criterios para el formato de presentación del perfil a la MDR, los responsables, los momentos del año para evaluar los proyectos, los plazos para el retorno de las correcciones a la Mesa y las categorías de aprobación (aprobados, aprobados con sugerencias y no aprobados con justificación del porqué)

10. Por último, se establecieron los criterios sobre los cuales la MDR trabajará en la evaluación de los perfiles presentados: i) impacto social y productivo, ii) características de la población beneficiaria, iii) cantidad de beneficiarios, iv) tipo de problema que se busca resolver, v) porcentaje de personas que no hayan recibido otros apoyos a través de proyectos del Estado, y vi) inclusión de pequeños productores y asalariados rurales. La cartera de proyectos a la fecha de la misión presenta 7 proyectos que el equipo ha definido de carácter social, que se exponen en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Cartera de proyectos sociales propuestos de Canelones

Nº	Nombre de la propuesta	Organización	Inversiones
1	Promoción del deporte y capacitación como inclusión social para el desarrollo	Movimiento de Jóvenes Agrarios	Materiales deporte y capacitación
2	Mujeres en movimiento	Sociedad de Fomento Rural (SFR) Tala	Materiales deporte y docente
3	El desafío	SFR Tala	Perforaciones agua potable
4	Mujeres tapienses en acción	SFR Tapia	Capacitación e invernáculo
5	Club Social y Deportivo Gardel	SFR Migues	Equipos gimnasia
6	Tierra Azul	SFR Tala	Bombas para 4 pozos comunitarios
7	Mejora de espacios edilicios	SFR Arenales	Baños, vestuarios, biblioteca, sala didáctica

Fuente: elaboración propia en base a la información presentada por el ETDR de Canelones (Noreste – Santoral)

11. MDR Lavalleja. El departamento de Lavalleja presenta una sola MDR, que funciona de forma itinerante a lo largo del territorio departamental, principalmente en aquellas áreas donde existen organizaciones integrantes de la misma. Previamente a la ejecución del PPIR, se planteó con preocupación la falta de llegada a algunas áreas y sectores de población, donde la Mesa entiende que debe trabajar, en la medida que la inexistencia de organizaciones representativas de la población en estos lugares no facilita la tarea. En este sentido, las acciones del proyecto se definen para una parte del territorio, en función de esta necesidad identificada previamente por la MDR y que coincide además, con el área de intervención de un proyecto de desarrollo social y productivo del MIDES.

12. El ETDR que no es numeroso está integrado por un representante de la DGDR y uno de la Unidad de Descentralización que en articulación con el equipo territorial del MIDES trabaja de forma muy coordinada. Se ha considerado importante desarrollar en primer lugar un diagnóstico y para esto ha sido fundamental involucrar a las escuelas rurales, que son centros de referencia para los vecinos de la zona. El trabajo en estas zonas requiere de una mayor dedicación ya que la participación de los pobladores y productores es muy baja. Así mismo, se ha logrado construir un mapeo de propuestas sociales y productivas y definir las prioridades para la elaboración de los proyectos. Actualmente la cartera presenta 2 proyectos que el equipo ha definido de carácter social, que se muestran en el Cuadro 3, de acuerdo a la factibilidad de que se concreten como proyecto formulado.

Cuadro 3: Cartera de proyectos sociales propuestos de Lavalleja

Nº	Nombre del proyecto	Factibilidad
1	Espacio de esparcimiento de Polanco	Media
2	Policlínica de Estación Solís	Media

Fuente: elaboración propia en base a la información presentada por el ETDR de Lavalleja

13. MDR Florida. En este departamento, también se trabaja a nivel de una MDR departamental que funciona de forma itinerante. Desde el año 2015, el ETDR ha venido informando a las organizaciones y los referentes institucionales presentes en este espacio, sobre el PPIR y sus herramientas. También en este caso, se ha identificado a las escuelas rurales como centros de referencia de la población y junto a otras instituciones que trabajan a nivel comunitario (principalmente MIDES y UDELAR) se realizaron dos talleres con el objetivo de: i) identificar debilidades, fortalezas, demandas y oportunidades del territorio, ii) identificar posibles participantes de proyectos a nivel de las escuelas y de organizaciones de productores y iii) identificar los ejes temáticos a integrar en las propuestas.

14. Se concluye que existen 4 ejes sobre los cuales se centran las necesidades y demandas de la población: i) actividades productivas laborales, sobre todo la falta de empleo para las mujeres y la informalidad del trabajo zafra para algunos sectores, ii) necesidades de capacitación y de enseñanza formal e informal, señalando las dificultades de acceso de los jóvenes por razones de transporte y de altos costos, iii) necesidades de actividades sociales y de recreación, y iv) las dificultades del acceso a derechos ciudadanos, visualizándose la multi causalidad de la problemática y la necesidad de una coordinación interinstitucional para su abordaje.

15. Finalmente, se define trabajar en algunas zonas con prioridad sobre otras, como Montecoral, Chilcas y Chingolas, Casupá, Reboledo, Cerro Colorado y Fray Marcos, en la medida que son pequeñas localidades (caseríos) donde las condiciones socioeconómicas de la población son extremadamente de pobreza y exclusión. Actualmente la cartera presenta 4 proyectos que el equipo ha definido de carácter social, que se ilustran a continuación en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Cartera de proyectos sociales propuestos de Florida

Nº	Nombre del proyecto	Familias participantes
1	Huertas en Montecoral (escuela)	10
2	Huertas en Chilcas y Chingolas (escuela)	6
3	Grupo mujeres "Telares"	10
4	Grupo mujeres vivero forestal	10

Fuente: elaboración propia en base a la información presentada por el ETDR de Florida

16. Es importante destacar, que la identificación y promoción de los proyectos sociales se orienta a la resolución de problemáticas sociales, de forma colectiva, por parte de los pobladores de las comunidades en el medio rural, así como a la mejora de la calidad de vida y al aumento de la cohesión social de los territorios. Se vinculan en general, con la llegada o mejora de un servicio de carácter social a toda la población que busca mejorar sus condiciones de vida en el lugar de residencia. Las problemáticas sociales, afectan a todos los pobladores pero se acentúan sobre determinados grupos poblacionales, en especial las mujeres y los jóvenes. Los proyectos sociales no buscan la generación de ingresos por sí mismos, pero incorporan activos al medio que contribuyen a los habitantes a la mejora de sus actividades productivas y de reproducción social.

C. Análisis de la preparación y revisión de los primeros proyectos sociales

17. Es importante que las MDR identifiquen las zonas dentro de su territorialidad que les interese promover y que se involucren en la gestión de las inversiones o servicios que lleguen a ese lugar. En este sentido, debe construirse y fortalecerse un vínculo de trabajo entre la MDR y las propuestas que se presentan, como forma de avanzar en el fortalecimiento de la propia mesa, dando cumplimiento a una de las Innovaciones que pretende el PPPIR. El desarrollo de un Plan de Desarrollo Territorial (PDT) resulta fundamental para identificar la demanda, a partir de las necesidades reconocidas y priorizadas por la Mesa y finalmente planificar las acciones en el territorio. Este aspecto es especialmente importante en la medida que las MDR no incorporan a representantes de ciertos grupos poblacionales que no guardan relación directa con la producción. Es necesario que la Mesa avance como plataforma de diálogo con el Estado y provea las alternativas para que la batería de políticas públicas tanto productivas como sociales puedan canalizarse por medio de este espacio hacia todos los pobladores de la zona.

18. Podemos identificar diferencias entre las 3 MDR que se incorporan al trabajo de la Fase I, por un lado existe una Mesa de carácter regional (Noreste-Santoral) que permite a sus integrantes acotar naturalmente el área de trabajo y por otro dos Mesas de carácter departamental (Lavalleja y Florida). Todas asumen que funcionar de manera itinerante los acerca a diferentes situaciones, dado las características del territorio. Las reuniones o sesiones, se llevan a cabo en el seno de una organización de productores que actúa como anfitriona y le permite presentar al resto de sus pares, no solo los aspectos organizativos sino además la realidad de su zona. Esta forma de trabajo genera un importante grado de pertenencia y de identidad con este ámbito de participación. Las organizaciones de productores son parte de la mesa y se sienten comprometidos a la participación en las mismas. Esta realidad no es la misma para otros grupos de trabajo que también existen en el territorio pero que no necesariamente están vinculados con las actividades de la MDR. En general son los que presentan las propuestas de carácter social y son responsables finales de su ejecución.

19. Es importante señalar que aún no se ha podido identificar un PDT concreto, sino que la misión ha recibido informes que dan cuenta de algunas actividades que se han realizado como forma de llegar a presentar proyectos que logren ejecutar presupuesto anual. Existe la necesidad de avanzar en este sentido y ajustar las formas de trabajo entre las MDR y los proyectos que se presentan y que son avalados por las mismas. La misión ha propuesto reforzar la presentación del PPPIR como tal, profundizando la discusión sobre los potenciales beneficiarios y las posibilidades de proyectos de carácter social, caracterizando de forma más precisa y orientando las actividades previstas para este componente. De esta forma se espera que la presentación de propuestas pueda llegar a una mejor focalización y sostenibilidad de acciones en el tiempo.

20. De acuerdo a la lógica y conocimiento del territorio donde los ETDR trabajan, estos han identificado la necesidad de llegar a sectores de población que no están presentes en las MDR, pero que son objetivo del PPIR. Por este motivo, en los tres departamentos visitados se han realizado actividades en las escuelas rurales, apropiándose de la ventaja que tienen las mismas, como centros de referencia para los vecinos de la zona. Sin embargo, las escuelas rurales, como todas las instituciones públicas, pueden promover y ayudar a sostener procesos de trabajo que deben ser apropiados por las comunidades que las rodean.

21. En este sentido, se ha observado que en el departamento de Florida aún existen dificultades para establecer las propuestas de carácter social, utilizando a la escuela como centro de referencia, ya que la población que aparece como potencialmente beneficiaria, presenta un grado de exclusión que difícilmente pueda acceder a las herramientas que plantea el proyecto y difícilmente los emprendimientos se sostengan en el tiempo. Para estos grupos poblacionales es importante que las intervenciones se puedan hacer junto a otras instituciones con mayor pertinencia y herramientas adecuadas. Por otro lado, la MDR no cuenta con un grado de involucramiento con las propuestas que permita generar un proceso de seguimiento y de incorporación de esas problemáticas como propias, dejando un sesgo hacia la aprobación de las mismas desde un lugar de asistencia a otros, aun en la capacidad de generar algunas sesiones de Mesa en los lugares donde se desarrollen las propuestas. Para el caso de las propuestas 1 y 2 (Cuadro 4) para este departamento, se acordó con la misión no presentar los proyectos y avanzar en los acuerdos de trabajo necesarios con otras instituciones.

22. Por otro lado, la propuesta del Grupo de mujeres tejedoras “Tuguai”, que proviene de un impulso y trabajo constante de la maestra comunitaria de la escuela local, que logra fortalecer el grupo humano, presenta características que lo convierten en una propuesta productiva con capacidad de generar mayores oportunidades para el grupo. Se acuerda la revisión de la propuesta hacia un proyecto productivo con las correcciones que se sugirieron en la visita. Es notorio como la perspectiva de lo “social” entendido como una especie de asistencia, se vincula de forma equivocada a determinados grupos poblacionales en tanto que deben ser las características del propio proyecto las que definan su alcance.

23. Otro ejemplo de este sesgo, se ha podido constatar en la presentación del Grupo de mujeres de Migueles, en tanto la iniciativa se basa en la producción de hortalizas y de plantas ornamentales para la venta. Las mismas beneficiarias definen claramente la necesidad de generar un emprendimiento que les resulte finalmente en ingresos para sus hogares, ya que muchas de ellas son jefas de hogar, por lo que la propuesta debe orientarse hacia un perfil productivo y no social como se plantea inicialmente.

24. Sin embargo, existen otras propuestas de trabajo que claramente logran establecer los objetivos hacia la generación o llegada de bienes y servicios, como en el caso del Grupo del Club Gardel en Canelones o la propuesta del establecimiento de un Consultorio Rural. En ambos casos, existe claramente una orientación hacia la promoción de la mejora de la calidad de vida de la población, desde las MDR involucradas. En el caso del proyecto para el establecimiento de un Consultorio, en Estación Solís (Lavalleja), la MDR se ha comprometido en la gestión frente a otros organismos con mayores responsabilidades para que se concrete el proyecto, como lo es el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública. Para esto, se ha generado un sub grupo de trabajo que una vez tomadas algunas definiciones por el colectivo de la localidad, se encarga de llevar adelante los trámites necesarios.

25. Se ha podido constatar además que las propuestas de carácter social pueden tender a asistencia que es brindada de unos a otros grupos de población. En este caso, es importante determinar que la generación de la propuesta sea genuina y provenga desde los grupos potencialmente beneficiarios y no de organizaciones con mayor empoderamiento, que aun en el buen sentido de la promoción de su zona o de algunos pobladores, generan propuestas que terminan no siendo del interés de los involucrados. Como ejemplo de ello, aparece la propuesta de un vivero forestal en la localidad de Reboledo presentado desde una organización de productores de la zona, para mujeres de la localidad. Es importante determinar no solo la factibilidad técnica de un proyecto que incursiona en un rubro muy específico y de alta competencia, sino la identificación y apropiación de las mujeres con el mismo. En consulta directa con las beneficiarias se ha podido conversar de la

necesidad de empleo que las mismas presentan, pero no su identificación con este emprendimiento en particular.

26. La misma situación se ha podido constatar en cuanto a las propuestas hacia los grupos de jóvenes en el departamento de Canelones, donde desde una organización de mayor grado se proponen actividades sin la formación previa de los grupos de jóvenes beneficiarios.

27. Es lógico que las MDR, integradas mayoritariamente por organizaciones de productores e instituciones relativas al quehacer del medio agropecuario, identifiquen fácilmente las propuestas de carácter productivo y la población objetivo de las mismas. Sin embargo, la identificación y construcción de propuestas de carácter social en general necesitan de un vínculo con otros grupos de trabajo, como las comisiones de fomento, de la escuela, de la policlínica, etc. que son quienes desarrollan la tarea comunitaria en la práctica. En este sentido es necesario avanzar en la construcción de metodologías de trabajo que permita la arquitectura de propuestas donde se identifiquen los objetivos, los beneficiarios, las metas e indicadores necesarios. Esta forma de trabajo planificada, debe permitir además, que las intervenciones sean ordenadas, eficaces y con alta participación de los pobladores potenciales beneficiarios.

28. Si las MDR se involucran desde el inicio con las decisiones de donde y como se trabaja y cuáles son los potenciales proyectos sociales que serán presentados, estarán mejor preparadas para asumir el seguimiento de los proyectos y evaluar los resultados que se vayan logrando.

29. Es importante que las organizaciones de base (en general, productivas) que están presentes en el territorio y con las cuales la DGDR mantiene una historia de trabajo, contribuyan a la identificación de propuestas que sirvan para la promoción de la comunidad y no desde un lugar de asistencia a otros pobladores. La generación de actividades relacionadas con la promoción de trabajo, hábitos saludables, cuidado del medioambiente, mejora de la llegada de servicios, son algunos ejemplos que pueden generar proyectos sociales con alta participación de la comunidad y con proyección de sostenimiento por los pobladores y las organizaciones presentes.

30. Se pueden identificar comunidades que, sin tener relación con organizaciones de productores, han desarrollado formas organizativas que les permite trabajar hacia la mejora de la misma. Existen experiencias relacionadas a la llegada de servicios como el agua potable, electrificación, salud que han permitido mejorar la calidad de vida e incluso la representación y participación de las mismas, en ámbitos como las MDR.

31. Por su lado, los recursos técnicos deben facilitar y orientar el trabajo de planificación y formulación de los proyectos. Según los ETDR, la forma de ejecución del PPIR plantea grandes desafíos a la hora de trabajar en el territorio. Sale de la dinámica de trabajo mantenida hasta el momento por la DGDR, de generación de "llamados" a la presentación de "planes", a partir de Términos de Referencia (TdR) establecidos previamente. La nueva metodología plantea una alta participación de las MDR y sus integrantes y permite atender una diversidad de situaciones, en varios sectores de población. Se ha planteado que el trabajo debería respetar los tiempos del territorio y de su gente y por lo tanto, esta metodología entra en tensión cuando hay que cumplir con plazos para la presentación de los proyectos. A lo anterior se le suma, la falta de disponibilidad de otros técnicos contratados directamente por el PPIR. Esta situación, se concreta en el hecho de que existen varios perfiles, ideas, anteproyectos que aún no se concretan en proyectos finales.

32. En base a lo anterior, se ha acordado la necesidad de ajustar las metodologías de trabajo en el territorio, los procedimientos utilizados en las MDR para el aval de los proyectos y el seguimiento de las actividades. Se acuerda que es necesario reforzar la incorporación de recursos técnicos, contratados a partir de convenios que permitan el desarrollo de proyectos concretos, sean estos productivos o sociales.

D. Becas de estudio en el marco de los proyectos sociales

33. La DGDR ha planteado a la misión la necesidad de acordar criterios específicos para el acceso a becas de estudio por parte de los jóvenes del medio rural en el marco de los proyectos sociales. Se percibe una necesidad de gastos relacionados a transporte hacia el centro educativo, pago de alojamiento y alimentación, para casos donde no existe la posibilidad de regresar al hogar diariamente y de materiales de estudio. En este sentido, se reconoce la existencia de becas de estudio, desde otras instituciones (educación agraria) o desde los gobiernos departamentales. Se acuerda: i) avanzar en la consulta y búsqueda de criterios pre-existentes que permitan ajustar el mecanismo y no generar falsas expectativas en la población beneficiaria, ii) generar desde la DGDR un mecanismo en base a los parámetros de asignación establecidos en el diseño, para la no objeción del FIDA.

Anexo 7: Planificación, Seguimiento y Evaluación

A. Planificación

1. POA 2016. Durante la primera misión del presente año se recibió la propuesta de POA, la cual fue revisada en conjunto con el equipo técnico de la DGDR, acordando algunos cambios para recibir finalmente la no objeción del FIDA. En este sentido, se recibió la versión del 17 de marzo de 2016, a la cual se señalan algunos aspectos tales como: i) la importancia del aumento del monto total del POA comparado con la primera versión compartida en febrero del año corriente, debido a la inclusión de los convenios con CALUPROCERD y CONAFPU financiados con el crédito de 2015 y los convenios de IPA e INACOOOP para los cuales se reasignará presupuesto del BID hacia PPPIR, durante el año; ii) excepcionalmente el FIDA renuncia a la exigencia de la parte textual del POA, en la medida que prácticamente no hubo ejecución en el año 2015; iii) se solicita que se hagan esfuerzos para aumentar la movilización y ejecución de los recursos del aporte del gobierno (del 18% al 25%) para evitar una situación de ilegibilidad de fondos; iv) modificaciones al Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC) (inclusión de fechas planificadas, ajustadas y realizadas), y v) la asignación del monto del POA 2016 a las 3 MDR de la fase 1 del proyecto, en vez a todas las 8 MDR. Se recibió el POA 2016, como versión final con las incorporaciones solicitadas en el mes de agosto pasado, por lo que el FIDA finalmente emite la NO al mismo.

2. Convenios. A partir de las actividades realizadas (visitas a campo y reuniones con el equipo central del PPPIR-DGDR) se ha podido constatar que se ha avanzado con dos convenios con organizaciones de productores (CALUPROCER y CONAFPU) de los 4 convenios planificados para este año, cuyos fondos presupuestados han sido depositados en las cuentas bancarias de las mismas, en cada caso. La posibilidad del convenio planificado con el Instituto Plan Agropecuario (IPA) se ha dejado de lado por parte de la DGDR, en la medida que no considera necesaria su firma. El convenio planificado con la Agencia Nacional para el Desarrollo (ANDE) avanzará su firma en el 2017. En la planificación de actividades para el año 2016, también se establecía en cada uno de los convenios con organizaciones, la contratación de 2 técnicos (1 perfil productivo y 1 perfil social) que permitirían compensar la falta de recursos técnicos contratados directamente por el proyecto, que continuaran con el trabajo realizado hasta el momento, sobre la base de asociados de las OR (aves y cerdos) pero además, con la orientación de identificar otros grupos que pudieran vincularse a estas experiencias. Actualmente estos técnicos no están contratados por el PPPIR.

3. En el caso de CALUPROCERD, el convenio aún no se ha ejecutado y se ha solicitado la modificación del destino de la asistencia técnica prevista en un comienzo, hacia un trabajo de fortalecimiento interno de la cooperativa y de sus asociados, así como la incorporación de otros grupos al proyecto. La CONAFPU, sin embargo, ha generado cambios en la finalidad de los recursos, pasando de ser un proyecto de asistencia técnica a un proyecto productivo. En ambos casos, se ha acordado el envío de las modificaciones realizadas a los convenios, para no objeción del FIDA hasta el 15 de setiembre de 2016.

4. A partir del convenio con INACOOOP, se han incorporado hasta el momento dos técnicos territoriales que refuerzan el trabajo de los EDTR (DGDR) para los departamentos de Lavalleja y Florida, uno de perfil productivo y otro de perfil social, con una disponibilidad horaria semanal de 20 horas para cada uno (aspecto que difiere con el acuerdo alcanzado en la última misión, donde se preveía una carga horaria de 40 horas, para disponer recursos técnicos en el territorio). A lo anterior, se le suma el hecho de que su ingreso es reciente y por tanto estos técnicos están aún en una primera fase de conocimiento del trabajo y de acercamiento a las zonas y grupos con potencialidad de beneficiarios del proyecto.

5. Trabajo territorial de los EDTR. Una vez definida la Fase I, los equipos territoriales han recibido los lineamientos generales para comenzar con la difusión y presentación del PPPIR a nivel de las MDR y de las OR según las estrategias definidas en cada uno de los departamentos, apoyadas desde el equipo central del Proyecto, tarea que se ha venido desarrollando desde fines del año 2015 y se ha podido constatar en el marco de la misión pasada (marzo 2016). Se han sumado además otras

actividades por fuera de estos ámbitos para asegurar que la información del PPIR pudiera llegar a otros sectores de población beneficiaria, como por ejemplo, el acercamiento a potenciales beneficiarios a través de las escuelas rurales.

6. Hasta el momento, se han formulado 14 perfiles de proyectos productivos y sociales para el departamento de Canelones, 5 perfiles en Florida y 7 perfiles en Lavalleja, que se han tenido en cuenta (apoyado o avalado, pero no todavía aprobado) en las tres MDR a través de diferentes procedimientos.

7. El ingreso de los dos técnicos territoriales, si bien es muy reciente, debe orientarse fuertemente al fortalecimiento de las propuestas iniciales como forma de generar proyectos sólidos que logren concretar el desembolso de los fondos durante el presente año. En el momento actual, no existen convenios con organizaciones o grupos de beneficiarios.

8. Además, permitir el avance hacia la elaboración de los PDT, que generen un marco de trabajo a las MDR. Hasta el momento, algunos equipos han generado talleres con las mesas o con sus OR, pero no se ha avanzado en la generación de otras actividades previstas como el trabajo con otros grupos como los asalariados rurales.

9. La misión ha recomendado que se pueda elaborar y mantener un listado de la cartera de perfiles de proyectos presentados en las MDR y proyectos finalmente aprobados, para ser utilizado como herramienta de gestión del PPIR, indicando su avance e incluyendo las principales características de los mismos (ubicación, tipo, montos, rubros, número de beneficiarios, etc), Así mismo, será importante registrar los proyectos que no han sido aprobados a nivel de las MDR y los fundamentos utilizados para ello. Esta base de datos, podría resultar como producto del sistema de seguimiento llevado adelante por la División de Información, Seguimiento y Evaluación (DISE) de la DGDR y permitiría una rápida identificación del trabajo realizado en el territorio.

B. Seguimiento

10. La DISE ha presentado los avances en el diseño y la programación del Formulario web para proyectos productivos y sociales que actualmente se encuentra en etapa de testeo. Para ello, utilizará dos proyectos productivos y dos sociales de los que actualmente se están formulando en el territorio, cargados por los técnicos que van a ser los usuarios finales. Se prevé que al 30 de setiembre se hayan cumplido las instancias de testeo y quede pronto para ser utilizado por los técnicos de los EDTR.

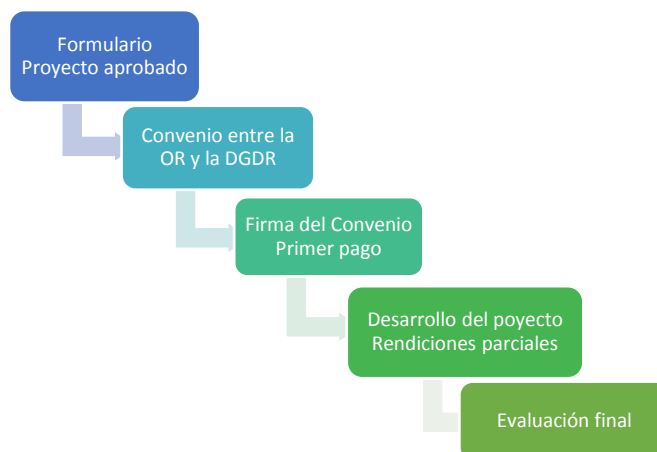
11. Actualmente se está haciendo uso del formulario en una planilla Excel que permite plasmar el proyecto e ingresar a la DGDR. Se acuerda que una vez que el Formulario del sistema de seguimiento quede pronto para su uso, el equipo central del PPIR se encargara de cargar los datos de los proyectos que han sido formulados en base a la planilla Excel (Anexo1).

12. Se ha podido constatar la funcionalidad que tendrán los Formularios al momento de ser accesibles por los usuarios, a través de “visualizadores”, con diferentes niveles de acceso y uso del mismo, según se defina, en cualquier lugar y momento, a través de una autorización, para ingreso al sistema.

13. Se acordó que para facilitar el conocimiento de la herramienta Formulario, se prepare una versión impresa que muestre todos los datos que recoge, para que los puedan tener presentes todos los técnicos y actores que intervienen de distinta manera y en distintos momentos, en la construcción de los proyectos. La misión acuerda además que se crearan instancias de capacitación para el uso de esta nueva herramienta y se identificaran responsables para la remisión de la información. En este sentido, la DISE ha creado un instructivo que guía paso a paso, el procedimiento relacionado con la carga del formulario. Se ha sugerido además que se capaciten a todos los técnicos contratados a través de los convenios para el trabajo territorial.

14. Es importante mencionar que el Formulario de proyectos contiene una sección denominada Impacto de Indicadores que permite al técnico formulador indicar en cuales indicadores RIMS impacta directamente el proyecto respectivo. El sistema finalmente, transfiere la información consolidada al sistema RIMS del FIDA.

Grafico 1: Etapas de un proyecto productivo y social



Fuente: elaboración propia en base a la información brindada por DISE

15. Como puede observarse en el Grafico 1, el proceso de un proyecto involucra la formulación del proyecto en el Formulario de diseño, la firma del Convenio entre la OR y la DGDR, los desembolsos y rendiciones solicitadas y la evaluación final del mismo. La DISE ha avanzado, en la informatización del modelo de Convenio que será usado para la firma con las OR y respectivo Anexo A, de tal manera que, una vez recibido el Formulario de diseño del proyecto con la aprobación final, el convenio (documento) será generado automáticamente por el sistema, incluyendo los datos requeridos que vendrán del Formulario. Este documento, se envía desde DISE al área financiera-contable, siguiendo su proceso hasta la firma del mismo. La misión ha planteado la necesidad de una herramienta que registre los cumplimientos efectivos de lo propuesto por los proyectos a partir de la información relevada en campo a través de un Formulario de seguimiento. Se acordó avanzar en este tema una vez que existan Formularios de proyectos cargados dada la posibilidad de agregarle campos con este propósito, de manera análoga a lo visto en otros formularios de informe de cumplimiento de metas de otros planes de la DGDR.

16. Por otro lado, se ha podido revisar la versión final de la Ficha de registro de actividades, acordada en el marco de la misión anterior y se ha presentado una nueva Ficha para el registro de las actividades y acuerdos de trabajo en el marco del trabajo interinstitucional en el que se desarrolla el PPIR, buscando dejar registro de las instituciones que participan y de las responsabilidades asumidas para cada uno de los acuerdos de trabajo alcanzados. Las dos herramientas han sido validadas por el equipo central del PPIR y han sido puestas a disposición de los EDTR para su uso.

C. Generación de Línea de Base del PPIR

17. Si bien se avanzó en el llamado a empresas consultoras para la elaboración de la Línea de Base, finalmente la convocatoria fue declarada desierta. La única empresa presentada y que además califica para el trabajo (puntuación de 85/100), no ha cumplido con la presentación de toda la documentación que acredita su experiencia. Se acuerda un nuevo llamado durante el mes de setiembre de 2016 para que finalmente pueda existir un adjudicatario del trabajo, a mediados del mes de noviembre.

Anexo 8: Gestión financiera del PPIR

A. Presupuesto

1. **Plan Operativo Anual (POA) 2016.** El 17 de marzo de 2016 se presentó formalmente el POA al FIDA para su no objeción. Posteriormente, según lo acordado en la misión de marzo de 2016, se realizó una nueva presentación incorporando los convenios que se previó ejecutar en 2015 y que fueron trasladados a 2016, además se ajustó la propuesta del Seguro por índice y se reprogramaron las actividades relacionadas con el convenio a suscribirse con ANDE. De este modo, la versión final del POA 2016 (incluyendo el PAC) fue presentada al FIDA el 29 de julio 2016 y luego de incorporar otros ajustes solicitados y enviados en fecha 10 de agosto, recibió la no objeción del FIDA el 11 de agosto de 2016. Se considera esta fecha muy tardía para una planificación sólida de las actividades del Proyecto.

2. **Presupuesto.** Las partidas presupuestarias para la ejecución del PPIR desde 2016 en adelante fueron determinadas en el Presupuesto Quinquenal aprobado en diciembre de 2015 (ver cuadro a continuación). Al respecto, se verifica un descalce entre los años para los que se asignan partidas y los años de ejecución que posee el Programa según el Convenio de Financiamiento. Además, las asignaciones mayores se han realizado para los últimos años en los cuales el PPIR estará en etapa de cierre y la suma de los presupuestos anuales no llega a cubrir el total del Préstamo FIDA. De este modo, y si bien la DGDR ha informado de la posibilidad de realizar reasignaciones internas de fondos entre los presupuestos de los diferentes Programas que ejecutan, existe una posibilidad de que a futuro y si las condiciones no cambian, deba realizarse una cancelación parcial de las asignaciones FIDA del PPIR.

Cuadro 1: Proyecto Presupuesto Quinquenal PPIR									
	2016		2017		2018		2019		Total
	FIDA	GOU	FIDA	GOU	FIDA	GOU	FIDA	GOU	
Costos Operativos (UYU)	9 879 679	2 116 562	9 879 679	2 116 562	9 879 679	2 116 562	9 879 679	2 116 562	47 984 964
Inversión (UYU)	2 120 321	883 438	22 120 321	5 883 438	22 120 321	5 883 438	26 518 793	6 983 056	92 513 126
Total (UYU)	12 000 000	3 000 000	32 000 000	8 000 000	32 000 000	8 000 000	36 398 472	9 099 618	140 498 090
Total (USD)	400 000	100 000	1 032 258	258 065	1 000 000	250 000	1 070 543	267 636	4 378 502
tipo de cambio	30		31		32		34		

3. **Desempeño financiero.** Hasta el 31 de julio de 2016 (fecha de corte acordada para la preparación de la información financiera del Proyecto para esta supervisión) las inversiones del PPIR se componen de transferencias a dos OR en el marco de convenios de AT y Capacitación (que prestarán servicios a productores y otras OR) para la fuente FIDA y los correspondientes a la contratación del desarrollador del sistema informático, servers para el sistema y gastos bancarios de las cuentas operativas del proyecto, para el aporte local correspondientes a la contratación del desarrollador del sistema informático, la adquisición de los servers para alojar el sistema y gastos bancarios de las cuentas operativas del proyecto. Durante el segundo trimestre de 2016 también se realizó, en el marco de un convenio de cooperación, una transferencia al INACOOOP (convenio de AT y Capacitación), los gastos que se realicen a través de dicho convenio serán incorporados a las inversiones del PPIR en la medida de que sean rendidos a través de los mecanismos previstos en dicho convenio.

4. Durante la misión se procedió con la revisión de los reportes proporcionados por la DGDR, surgiendo la necesidad de realizar algunos ajustes en el criterio utilizado para la conversión de las inversiones de UYU a USD y también en la exposición de los fondos transferidos a INACOOOP. Dichos ajustes ya fueron incorporados en la información expuesta en el Apéndice 1 del presente informe.

B. Estructura Organizativa y otros arreglos para la ejecución del Proyecto

5. **Personal de la UEP/Dirección Financiera Contable (DFC).** Hasta la presente misión no se ha contratado al técnico en contabilidad y adquisiciones que se encargará de las capacitaciones específicas en cuestiones fiduciarias de las OR (gestión financiera, adquisiciones y rendiciones de cuentas). De acuerdo a lo informado por la DFC se están ajustando los TdR para que pueda ser contratado a través del Convenio con INACOOOP.

C. Contabilidad y Reportes Financieros y de Gestión

6. **Estado de la Cuenta Designada (BCU) y Cuentas Operativas (BROU).** El anticipo de la Cuenta Designada del PPIR prácticamente no ha tenido movimientos desde el primer desembolso del FIDA -el 26 de agosto de 2015- a excepción de las transferencias mencionadas anteriormente para los convenios con OR y la transferencia a INACOOOP. En la presente misión, se solicitó una confirmación del estado de las cuentas, la cual se expone a continuación:

Cuadro 2: Consolidación de las cuentas bancarias del PPIR (USD)

Cuenta Designada BCU FIDA (USD)	394.460,71
Cuenta Operativa BROU FIDA (USD)	98,42
Cuenta Operativa BROU (UYU) (FIDA+Local)	56,40
Cuenta Convenio INACOOOP (UYU) (FIDA+Local)	128.183,90
Total fondos en cuentas	522.799,43
<i>Gastos pendientes de rendir al FIDA</i>	<i>50.907,66</i>
Total Saldos + Gastos	573.707,09
Anticipo FIDA	547.522,00
Diferencia (1)	26.185,09

(1) La Diferencia corresponde a fondos de contraparte local depositados a efectos de cubrir los costos bancarios de mantenimiento de las mismas y también a USD 26.030,27 por recursos locales transferidos a INACOOOP y que se mantienen en una misma cuenta operativa.

7. **Tiempos para la transferencia de recursos a OR.** Para los casos de CALUPROCERD, CONAFPU e INACOOOP (convenios para asistencia técnica), los desembolsos se realizaron con demoras ya identificadas en la misión anterior, es decir de entre 2 a 4 meses para la transferencia efectiva de fondos a las OR. Esto podría significar complicaciones a futuro para la oportuna ejecución de fondos, considerando el mayor avance temporal del PPIR, respecto de su avance financiero efectivo. Sobre este particular, la misión ha tomado nota, según lo indicado por los responsables de la DFC, de que para el caso de las transferencias de fondos a las OR por convenios para ejecutar proyectos, los plazos podrían disminuirse. El proceso de obtención de documentos que habilitan los pagos se vería agilizado por tratarse de convenios específicos (con un solo representante) y que en su mayoría corresponden a proyectos por montos menores a los umbrales establecidos para la revisión por parte del Tribunal de Cuentas Mayor (que de ser involucrado se requeriría una revisión fuera del ámbito del MGAP). De este modo, para el caso de las transferencias mencionadas, la instancia de revisión sería realizada por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) y la Contaduría General de la Nación (CGN) que ocurren en ámbito del MGAP. No obstante, los tiempos también

podrían variar según modalidad de pago a ser utilizada con los proyectos (por lote o individualmente), lo que implicaría instancias de revisión y tiempos distintos según la modalidad. Este tema será revisado durante la próxima misión para identificar instancias en las que se puedan agilizar procesos y lograr la mayor celeridad posible para las transferencias de fondos a las OR y el cumplimiento de las actividades de los proyectos dentro de los plazos previstos.

8. **Otros arreglos financieros para la gestión de recursos.** Esta sección presenta los avances realizados con relación a los arreglos financieros para la gestión de recursos durante la misión de octubre de 2015. Para mayor referencia y detalle de dichos arreglos véase el párrafo 11 del Anexo 6 del Informe de Supervisión de noviembre de 2015.

i) Instituto Plan Agropecuario (IPA) e Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP):

Hasta la presente misión sólo se ha firmado el Convenio con INACOOOP, cuyos fondos fueron transferidos al instituto por el total del Convenio suscripto. Respecto del convenio con IPA, de acuerdo a lo relevado, no se espera que sea suscripto en lo que resta del presente año 2016.

ii) Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE): La misión fue informada de que se están revisando los instrumentos legales antes de formalizar el convenio especialmente por las implicancias del cambio de la asignación de responsabilidades a ANDE y que antes serían realizadas por CND. El manejo de fondos acordado para el convenio con CND se mantendrá para la ANDE.

iii) Convenios con Organizaciones Rurales: Los primeros convenios con OR para Capacitación y AT previstas en el Componente 1 se firmaron en febrero de 2016 con CALUPROCERD, CONAFPU. Las transferencias relacionadas con dichos convenios fueron realizadas por el total de los montos de los mismos durante el segundo trimestre de 2016 -lo cual no es recomendado por el FIDA- y aún no se han presentado rendiciones. Adicionalmente, durante la presente misión se acordaron modificaciones para la ejecución de los mismos, los cuales deberán instrumentarse a partir de adendas. Con relación a los convenios productivos con OR, a la fecha de esta misión todavía no se ha suscripto ninguno.

9. **Cajas chicas.** Hasta la fecha de esta misión no se ha gestionado la apertura de la Caja Chica.

10. **Sistema Contable y de Gestión.** Respecto de los ajustes que se incorporarían al sistema que fueron acordados la misión anterior: i) Se ajustó el Plan de Cuentas de modo tal en la Contabilidad queden reflejados los saldos de convenios de ejecución con otras instituciones (INACOOOP, ANDE, etc.), pero todavía falta ajustar el Formulario 104/A para que los mismos sean reportados al FIDA en las solicitudes de retiro de fondos (previsto para el 31 de agosto de 2016); ii) Fue incorporada la mayor parte de los ajustes solicitados por el FIDA para los Detalles de Gastos que acompañan a las Solicitudes de Retiro (títulos en las columnas y también la incorporación de una Referencia al POA para cada gasto rendido). Adicionalmente, en la presente misión se realizaron otros acuerdos para exponer el número de convenio y número de pago para el caso de los convenios con OR -ya que éstas no presentan Facturas- y para exponer también el número de la Orden de Pago. Asimismo, se otorgará a cada una de las versiones del POA del PPIR un nombre inequívoco que permita su identificación en el Reporte de Pagos (dado que puede suceder que en un mismo año haya más de una versión del POA).

11. Del mismo modo que en oportunidades anteriores, los cuadros de avance financiero que se entregan al FIDA antes de la misión debieron ser preparados en forma manual debido a algunas complicaciones para poder acceder a la información del POA que se estaba actualizando en el sistema. En esta misión se tomó nota de que, con los ajustes acordados a realizar para identificar a cada versión del POA del sistema, también se podrán obtener estos reportes en forma automática.

D. Cláusulas Contractuales

12. En el Apéndice 4 se adjunta un cuadro con el seguimiento del cumplimiento de las cláusulas más importantes del Convenio de Financiación del PPIR. En particular, considerando las cláusulas exigibles dado el estado de avance del Proyecto, se observa el cumplimiento de la presentación del POA y PAC de 2016 fuera de término. También se destacan las dificultades verificadas para contratar al personal previsto contractualmente para la ejecución del Proyecto. Respecto de la auditoría de estados financieros y de la documentación de las rendiciones de cuentas de las OR se han acordado plazos en la presente misión para la presentación de los TdR al FIDA y para la contratación de la firma independiente.

E. Auditoría

13. Dada la baja ejecución del Proyecto al 31 de diciembre de 2015, durante el mes de febrero de 2016 el FIDA autorizó a que los estados financieros de 2014 y 2015 sean preparados, auditados y presentados al FIDA en forma conjunta con los estados financieros correspondientes al Ejercicio 2016 que deberán presentarse al FIDA antes del 30 de junio de 2017. Hasta la fecha de esta misión se ha avanzado con la contratación del TCR para la auditoría de los estados financieros del PPIR correspondientes al período 2014 – 2016.

14. Para la auditoría de la documentación de las rendiciones de cuentas de las OR en el terreno se contratarán los servicios de una firma privada, tal como está previsto en el Convenio de Financiación del FIDA. No se han cumplido los plazos acordados en la misión anterior para remitir los TdR de dicha contratación al FIDA para su no objeción, por este motivo se estableció un nuevo plazo para ello hasta el 15 de septiembre de 2016 y un plazo hasta el 31 de diciembre de 2016 para la contratación efectiva de la firma. Durante la misión se revisaron los TdR correspondientes a un trabajo similar realizado para la auditoría del Proyecto DACC (financiado por el Banco Mundial), los cuales, agregando los aspectos específicos correspondientes a las Directrices del FIDA para Auditorías, podrán tomarse como base para preparar los TdR que se remitirán al FIDA para su no objeción.

F. Visitas a organizaciones

15. En esta misión no se pudieron verificar documentos de sustento de rendiciones de OR, dado que hasta el momento no hay proyectos productivos en ejecución en el territorio. Por este motivo, se aprovecharon las visitas para identificar los aspectos y contenidos que deberán incorporarse en las capacitaciones a OR que se realicen en materia de administración, rendiciones de cuentas, contrataciones y adquisiciones. Del mismo modo se revisaron los circuitos previstos para los desembolsos del PPIR a las OR.

G. Adquisiciones

16. **Avance en la ejecución del PAC.** Desde marzo de 2016 sólo se inició el proceso correspondiente a la contratación de la Línea de Base del Programa. Los convenios para la AT y Capacitación de las OR fueron suscriptos en el primer trimestre de 2016.

17. **Revisión ex post de adquisiciones y contrataciones.** Durante la misión se tomó nota de la situación del concurso para la contratación de la Línea de Base del PPIR. De acuerdo a lo informado, dicho concurso será declarado desierto debido a que sólo se presentó una oferta y la misma no reúne los requisitos documentales solicitados en el llamado. No hubo otros concursos durante el período de la última misión.

18. **Rendiciones de cuentas por parte de las OR e instituciones.** Todavía no se han realizado rendiciones por parte de las OR. No obstante, la misión tomó conocimiento de que las transferencias de fondos a las OR que se realizaron en el marco de los Convenios de AT y Capacitación fueron realizadas por el monto total del convenio, en lugar de realizarse en tramos como estaba previsto en cada Convenio. Una situación similar se verificó para la transferencia del Convenio con INACOOOP. Adicionalmente, para el caso del Convenio con CONAFPU habrá cambios sustantivos pasando de ser un convenio para AT y Capacitación a ser un Proyecto Productivo.

19. Por lo anterior, en la presente misión se acordó que para los convenios con CALUPROCERD y CONAFPU el FIDA aceptará que se realicen 2 rendiciones de cuentas (idealmente una a los 12 meses, y una última a los 24 meses de la firma de cada convenio, respectivamente). De este modo, se espera poder dar un adecuado seguimiento fiduciario al avance físico y financiero de cada proyecto y de la situación de los saldos en las cuentas de la OR. Para el caso de INACOOOP, las rendiciones se realizarán en forma semestral y deberán proporcionarse mensualmente al PPIR los extractos bancarios de la cuenta en la que se mantienen los fondos del Convenio acompañada de su conciliación de gastos. El FIDA sugiere que dichas condiciones sean implementadas a través de la suscripción de adendas.

20. **Plan de capacitación a OR en cuestiones fiduciarias** Durante la misión se pudo visitar a OR que tuvieron capacitación en temas de contrataciones, adquisiciones, administración y rendiciones de cuentas. De acuerdo a lo informado por la DFC hasta ahora las capacitaciones se realizaron sólo a CONAFPU y a CALUPROCERD (en el marco de la ejecución de los convenios suscriptos) y a CALESFRA, como una prueba piloto de los materiales desarrollados para estas capacitaciones. Del mismo modo, se puso a disposición del FIDA el material para su conocimiento, el cual es valorado positivamente en términos generales, para capacitaciones a OR y ETDR con cierta experiencia previa en gestión de fondos y rendiciones de cuentas. También se realizaron recomendaciones para asegurar que los contenidos se adapten a la capacidad/experiencia de las OR que posean menos experiencia previa en gestión de recursos en forma comunitaria y rendición de cuentas dentro y fuera de la OR.

H. Riesgo Fiduciario

21. En los Apéndices 3 y 4 se incluyen la Sinopsis de Evaluación del Riesgo Fiduciario y el Cuestionario de Evaluación de la Gestión Financiera Durante la Supervisión respectivamente. Se ha otorgado una calificación de riesgo "MEDIO", basado en las dificultades para implementar los arreglos para la contratación del personal previsto (incluyendo a la capacitación de las OR en cuestiones de adquisiciones y administración); implementar los convenios con otras instituciones que gestionarán los recursos por cuenta y orden del PPIR (y el objeto de gasto contra el cual los gastos son informados al SIDIF) y los plazos previstos para lograr las transferencias de fondos a las OR.

22. Se han acordado y propuesto nuevas medidas de mitigación durante la presente misión - debido a incumplimientos parciales de acuerdos de la misión anterior- a las que se dará seguimiento en los próximos meses y posteriormente en el marco de las revisiones de la próxima misión de supervisión del PPIR.

Apéndice 1: Cuadros de desempeño financiero

Cuadro 1: PPIR - Ejecución Financiera del POA 2016 por componente, al 31/07/2016 (USD)

Financiador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		
	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	%
1 Fortalecimiento del capital humano y social	263 640	50 908	58 410	13 055	19 998	-	342 048	63 963	18.7%
2 Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor	215 200	-	53 800	-	42 872	-	311 872	-	0.0%
3 Gestión del Proyecto	45 096	-	18 774	1 202	-	-	63 870	1 202	1.9%
Total	523 936	50 908	130 984	14 257	62 870	-	717 790	65 165	9.1%
% (Ejecución / Previsto)	10%		11%		0%		9%		

Cuadro 2: PPIR - Ejecución Financiera del POA 2016 por categoría, al 31/07/2016 (USD)

Financiador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		
	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	%
I I.A-Consultorías	24 000	-	6 000	-	-	-	30 000	-	0.0%
I I.B-Subvenciones y Subsidios	438 840	50 908	102 210	13 055	57 870	-	598 920	63 963	10.7%
I I.C Creditos y fondos de garantía	40 000	-	10 000	-	5 000	-	55 000	-	0.0%
II II-Costos operativos	21 096	-	12 774	1 202	-	-	33 870	1 202	3.5%
Total	523 936	50 908	130 984	14 257	62 870	-	717 790	65 165	9.1%

Cuadro 3: PPIR - Ejecución Financiera acumulada por componente, al 31/07/2016 (USD)

Componente	Financiador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		
		Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	%
1 Fortalecimiento del capital humano y social		1 044 044	50 908	259 702	13 055	46 240	-	1 349 986	63 963	4.7%
2 Desarrollo productivo e inserción de los PF en cadenas de valor		2 213 692	-	559 473	-	798 710	-	3 571 875	-	0.0%
3 Gestión del Proyecto		742 554	-	179 527	11 092	-	-	922 081	11 092	1.2%
Total		4 000 290	50 908	998 702	24 147	844 950	-	5 843 942	75 055	1.3%
% (Ejecución / Previsto)		1%		2%		0%		1%		

Cuadro 4: PPIR - Ejecución Financiera acumulada por categoría, al 31/07/2016 (USD)

Categoría	Financiador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		
		Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	%
1 I.A-Consultorías		1 503 762	-	424 138	-	-	-	1 927 900	-	0.0%
2 I.B-Subvenciones y Subsidios		1 907 759	50 908	451 233	13 055	794 950	-	3 153 942	63 963	2.0%
3 I.C Creditos y fondos de garantía		400 000	-	100 000	-	50 000	-	550 000	-	0.0%
4 II-Costos operativos		188 769	-	23 331	11 092	-	-	212 100	11 092	5.2%
Total		4 000 290	50 908	998 702	24 147	844 950	-	5 843 942	75 055	1.3%

Cuadro 5: PPIR - Ejecución Financiera del POA 2016 por jurisdicción, al 31/07/2016 (USD)

Financiador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		
	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	POA 2016	Ejecución 2016	%
Jurisdicción									
1 Mesa 1 - Canelones Noreste y Santoral	86 933	-	19 233	-	20 957	-	127 123	-	0.0%
2 Mesa 2 - Florida	86 933	-	19 233	-	20 957	-	127 123	-	0.0%
3 Mesa 3 - Lavalleja	86 933	-	19 233	-	20 957	-	127 123	-	0.0%
4 Mesa 4 - Caraguatá	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%
5 Mesa 5 - Ruta 7 Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%
6 Mesa 6 - Ruta 7 Sur	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%
7 Mesa 7 - Sarandí del Yí	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%
8 Mesa 8 - Treinta y Tres	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0%
9 DGDR	263 136	50 908	73 284	14 257	-	-	336 420	65 165	19.4%
Total	523 936	50 908	130 984	14 257	62 870	-	717 790	65 165	9.1%

Cuadro 6: PPIR - Ejecución Financiera acumulada por jurisdicción, al 31/07/2016 (USD)

Financiador	FIDA		Gobierno Nacional		Beneficiarios		Total		
	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	Asignación Vigente	Ejecución Acumulada	%
Jurisdicción									
1 Mesa 1 - Canelones Noreste y Santoral	184 778		44 461		105 619	-	334 858	-	0.0%
2 Mesa 2 - Florida	184 778		44 461		105 619	-	334 858	-	0.0%
3 Mesa 3 - Lavalleja	184 778		44 461		105 619	-	334 858	-	0.0%
4 Mesa 4 - Caraguatá	97 845		25 228		105 619	-	228 691	-	0.0%
5 Mesa 5 - Ruta 7 Norte	97 845		25 228		105 619	-	228 691	-	0.0%
6 Mesa 6 - Ruta 7 Sur	97 845		25 228		105 619	-	228 691	-	0.0%
7 Mesa 7 - Sarandí del Yí	97 845		25 228		105 619	-	228 691	-	0.0%
8 Mesa 8 - Treinta y Tres	97 845		25 228		105 619	-	228 691	-	0.0%
9 DGDR	2 956 730	50 908	739 182	24 147	-	-	3 695 912	75 055	2.0%
Total	4 000 290	50 908	998 702	24 147	844 950	-	5 843 942	75 055	1.3%

Apéndice 2: Cumplimiento de Cláusulas del Convenio de Préstamo 2000000626. Agosto de 2016

Sección	Clausula	Objetivo/fecha prevista de la medida	Estado de ejecución/ fecha	Observaciones
Sección A, #3	El Prestatario utilizará el préstamo para ejecutar el Proyecto	Sin fecha	Cumplida	
Sección B, #5	El Prestatario pagará el capital y los intereses al FIDA	A partir del 15 de noviembre de 2017	No debe presentarse aún	
Sección B, #6	El Prestatario abrirá la Cuenta Designada en el Banco Central de Uruguay	Sin fecha	Cumplida	
	El MGAP solicitará la apertura de 2 Cuentas del Proyecto	Sin fecha	Cumplida	
Sección B, #7	El Prestatario proporcionará financiación para el Proyecto por un monto aproximadamente de USD 1.000,000.	Sin fecha	Cumplida parcialmente	El Presupuesto 2016 asigna las partidas presupuestadas en el POA 2016 pero las asignaciones plurianuales hasta la finalización del PPIR son insuficientes.
Sección E, #1.A.i)	Como condición de retiro de fondos, el Prestatario: - seleccionará el Personal esencial del proyecto	Sin fecha	Cumplida	
Sección E, #1.A.ii)	- abrirá la Cuenta Designada del Proyecto	Sin fecha	Cumplida	
Sección E, #1.A. iii)	- presentará al FIDA el MOP en forma completa y aceptable	Sin fecha	Cumplida	
CG, sección #4.02 b)	- obtendrá la no objeción del FIDA al primer POA	Sin fecha	Cumplida	
Anexo 1, II, #1.b	La DGDR asignará responsables en las distintas áreas para cada uno de los aspectos de la implementación del Proyecto	Sin fecha	Cumplida	
Anexo 1, II, #1.b	La DGDR contratará a 6 técnicos.	Sin fecha	No cumplida	
Anexo 1; II, 1.b	La DGDR contratará a 9 técnicos para los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural	Sin fecha	No cumplida	
Anexo 1, Sección II, #4	La operatoria del Proyecto y las MDR se iniciará con actividades de difusión y convocatoria de referentes locales. Una de las primeras actividades de cada MDR será la realización de un Plan de Desarrollo Territorial (PDT) en forma conjunta con las ETDR y las OR.	Sin fecha	No cumplida	

Sección	Clausula	Objetivo/fecha prevista de la medida	Estado de ejecución/ fecha	Observaciones
Anexo 1; II, #5.2	La auditoría anual deberá incluir una opinión específica sobre las adquisiciones y la documentación de las rendiciones de cuentas de las OR	30 de junio del año posterior al cierre del ejercicio.	Cumplida	Se acordaron plazos para la revisión de los TdR por el FIDA y la contratación de la auditoría de desembolsos en OR. El TCR ya ha comprometido a sus equipos para la auditoría de estados financieros del PPIR correspondientes a los ejercicios 2014, 2015 y 2016.
CG, sección 7.01 b) ii)	La UEP su someterá al Fondo un borrador del POA para cada año del Proyecto para sus observaciones	31 de octubre (60 días antes de cada año del proyecto)	Cumplida fuera de término	El POA 2016 definitivo fue aprobado el 11 de agosto de 2016
CG Sección 7.05 a)	En cada PAC se determinarán los procedimientos para asegurar la compatibilidad con las Directrices del FIDA para la adquisición y la contratación	Continuo	Cumplido	
CG, sección 7.05 b)	A pedido, el Prestatario pondrá a disposición del FIDA los documentos de licitaciones o contratos del proyecto hasta 3 años después de su terminación	Continuo	Cumplida	
CG, sección 7.06	Todos los bienes, servicios e instalaciones financiados con el préstamo se utilizarán exclusivamente para los fines del Proyecto	Continuo	Cumplida	
CG Sección 8.01	La DGDR mantendrá y conservará registros y documentación adecuados durante los diez años después de la Fecha de Terminación del Proyecto	Continuo	Cumplida	
CG Sección 8.02	La DGDR establecerá y mantendrá un sistema adecuado de gestión de información del Programa, de conformidad con la Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos del FIDA	Sin fecha	Parcialmente cumplida	
CG Sección 8.03 a)	La DGDR suministrará al FIDA informes periódicos sobre la marcha del Programa	31 de marzo y 30 de septiembre	No cumplida	

Apéndice 3: Sinopsis de la evaluación del riesgo fiduciario del proyecto durante la supervisión²

Préstamo N° 2000000626

Organismo de ejecución: Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)

	Evaluación de los riesgos E/M/B	Medida correctiva propuesta
Riesgo inherente		n.d.
Riesgos controlables		
1. Organización y dotación de personal	M	En misiones anteriores se acordaron procedimientos alternativos para asegurar contratar el personal previsto, pero no funcionó y debieron realizarse nuevos acuerdos en la presente misión.
2. Presupuesto	M	No se ha ejecutado el Presupuesto 2016 y las partidas asignadas por el Presupuesto Plurianual para el PPIR para 2017 y 2018 son insuficientes y exceden de su plazo de ejecución. Deberán gestionarse reasignaciones en el futuro para cumplir con las metas del Proyecto.
3. Flujo de fondos y disposiciones sobre desembolsos	M	No fueron cumplidos los lineamientos previstos originalmente y debieron acordarse nuevos. Procedimientos locales para liberar los pagos prevén demoras excesivas para transferencias de fondos a OR.
4. Controles internos	M	Incorporación del asistente contable

² Se trata de un resumen de las conclusiones documentadas en la Evaluación de la gestión financiera durante la supervisión – Cuestionario de orientación (véase el apéndice II). Deberá cumplimentarlo el oficial de finanzas.

		previsto para asegurar control por oposición en gestión y contabilidad. Todavía no se contrató el Asistente para capacitación de OR en aspectos fiduciarios.
5. Contabilidad	B	Ajustes menores al sistema contable. Se continúan verificando errores de criterio en afectaciones contables.
6. Presentación de informes financieros y seguimiento	B	Ídem anterior
7. Auditoría interna	B	
8. Auditoría externa	M	TdR para la contratación de la auditoría de las actividades en el terreno deberán presentarse al FIDA antes del 15/09/16
Riesgo fiduciario general del proyecto	M	
E=elevado, M=medio, B=bajo		

Observaciones:

El Proyecto obtuvo las partidas presupuestarias solicitadas para el presente Ejercicio 2016 pero prácticamente no fueron ejecutadas hasta agosto de 2016 y no se prevén desembolsos por montos importantes antes de noviembre/diciembre de 2016. El Presupuesto Quinquenal asignó partidas hasta 2019, pero no alcanzan al monto total del PPIR y exceden de su fecha de terminación en 2018, por lo que se deberá trabajar para obtener partidas adicionales que aseguren el cumplimiento de los plazos contractuales para la ejecución.

Si bien se han suscripto algunos de los convenios que prevén arreglos financieros para la gestión de los fondos del anticipo de la Cuenta Designada a través de instituciones públicas y privadas los desembolsos se realizaron por montos totales en lugar de tramos y se debieron realizar nuevos acuerdos para su seguimiento. Los acuerdos de desembolsos en tramos para Convenios con OR para asistencia técnica no fueron cumplidos y debieron acordarse nuevos plazos para la rendición. Se sugirió no implementar uno de ellos por imprecisiones en la forma en la que los gastos del PPIR serían informados en el SIDIF. Se verificaron plazos excesivos en la tramitación de las transferencias a OR que deberán monitorearse en la próxima misión.

Los ajustes al sistema contable para optimizar los reportes que provee e incluir los nuevos requerimientos del FIDA en las Solicitudes de Retiro de Fondos prácticamente estaban finalizados a la fecha de la misión.

No se cumplieron los acuerdos para la contratación de los servicios de auditoría externa de las actividades en el terreno. Se acordaron nuevos plazos hasta el 15 de septiembre para presentar TdR al FIDA y hasta el 31 de diciembre para su contratación.

Apéndice 4: Evaluación de la gestión financiera durante la supervisión – Cuestionario de orientación^{3,4}

País: URUGUAY		Número del préstamo/donación: 2000000626	
Nombre del proyecto: Proyecto Piloto de Inclusión Rural		PPIR	
Organismo de ejecución: Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)		GPP: Claus Reiner	
Oficial de finanzas/EGF encargado del examen: Dario Rimedio/Carolina Conde		Fecha del examen: 31 de agosto de 2016	
Tema		Calificación del riesgo E/M/B	Cuestiones/ Observaciones/ Recomendaciones
Riesgos inherentes			
Riesgos controlables			
1. Organización y dotación de personal			
a.	Idoneidad de la estructura orgánica para satisfacer las necesidades funcionales del proyecto	M	Demoras importantes en la constitución de los equipos necesarios para implementar el PPIR en el terreno
b.	Existencia de descripciones claras de los puestos de trabajo de los cargos clave del proyecto, comprendidos los fiduciarios	M	Se acordaron talleres de fortalecimiento para capacitar a equipos técnicos sobre detalles de la implementación del PPIR
c.	Idoneidad del personal encargado de la gestión financiera del proyecto (cantidad y competencias), acorde con las necesidades funcionales del proyecto	M	Resta incorporar un asistente.
d.	Existencia e idoneidad de manuales y guías de actuación destinados al personal	B	
e.	Existencia de un sistema de evaluación basado en el desempeño y realización puntual de la evaluación del desempeño de todo el personal	B	
f.	Idoneidad de la cobertura del seguro médico de todo el personal (si procede)	B	
g.	Pago puntual de las cotizaciones a la seguridad social (si procede)	B	
h.	Personal correctamente informado de la política nacional y del FIDA acerca de la anticorrupción y de con quién ponerse en contacto al respecto	B	
2. Presupuesto			
a.	Preparación y aprobación puntuales del plan operativo anual (POA)	M	Con demoras. POA 2016 final fue presentado recién en julio de 2016. Debieron realizarse, entre otras, recomendaciones por errores en la reprogramación de actividades del ejercicio anterior.
b.	Concordancia del POA con las categorías de gastos del Apéndice 2 del convenio de financiación	B	
c.	Se han determinado las fuentes de financiación y los organismos de ejecución de cada categoría del POA	B	

³ Este cuestionario debe utilizarse como orientación y apoyo de la sinopsis de la evaluación del riesgo fiduciario del proyecto durante la supervisión. Debe cumplimentarse durante la misión.

⁴ Deben incluirse las conclusiones pertinentes de los informes de supervisión y sobre la marcha de los proyectos, las visitas sobre el terreno y las constataciones del informe de auditoría.

d.	Se han determinado las vinculaciones entre el POA y el plan de adquisiciones y contrataciones (en lo tocante al cálculo de los costos y las actividades). Contrólense las premisas en que se basan las estimaciones de los costos, así como los artículos de valor elevado	M	Se observaron algunas inconsistencias que debieron ser indicadas para su corrección y conciliación con el POA.
3. Flujos de fondos y desembolsos/retiro de fondos			
a.	Puntualidad en el desembolso de los fondos por las diversas fuentes (y de la financiación de cofinanciadores, si procede).	M	Los procedimientos para transferir fondos a OR pueden significar demoras de más de dos meses.
b.	Puntualidad en el desembolso de los fondos de contrapartida	M	Ídem anterior
c.	Eficiencia de los canales de financiación. Puntualidad y trazabilidad de los flujos de fondos	M	Todavía no se han ajustado los arreglos para la gestión de los recursos acordados en octubre de 2015.
d.	Eficiencia de los canales de financiación de las líneas de crédito. Puntualidad y trazabilidad de los flujos de fondos, si procede	n/a	No evaluable aún
e.	Gestión de la(s) cuenta(s) especial(es) o cuenta(s) designada(s), desembolsos		
	i) Idoneidad de la asignación autorizada para asegurar la fluidez del flujo de fondos	n/a	No evaluable aún
	ii) Corrección de los métodos empleados para hacer los desembolsos	n/a	No evaluable aún
	iii) Idoneidad del respaldo documental de las declaraciones de gastos, reembolsos, pagos directos y compromisos especiales. (Consúltase el apéndice IV y complétese, reflejando las conclusiones en la calificación.)	M	En octubre de 2015 se establecieron acuerdos para ajustar los nuevos arreglos financieros a las políticas del FIDA. Algunas no fueron cumplidas y debieron realizarse nuevos acuerdos en esta misión.
	iv) Preparación puntual y exactitud de las solicitudes de retiro de fondos	n/a	No evaluable aún
	v) Autorización de las solicitudes de retiro de fondos	n/a	No evaluable aún
	vi) Situación de los fondos retirados de la cuenta especial para cubrir gastos cuya reposición todavía no se ha solicitado (señalación de casos antiguos)	M	En octubre de 2015 se establecieron acuerdos para ajustar los nuevos arreglos financieros no previstos en el diseño del PPIR a las políticas del FIDA. Algunos de ellos no fueron cumplidos y otros están pendientes hasta la presente misión.
	vii) Regularidad del monitoreo de la(s) cuenta(s) especial(es)/designada(s) y las conciliaciones mensuales firmadas por el gerente del proyecto. Examínense y evalúense las conciliaciones	M	Se establecieron acuerdos para ajustar los nuevos arreglos financieros a las políticas del FIDA, no obstante, todavía no fueron implementados formalmente.
	viii) Comparación de lo desembolsado con el POA y análisis de si la tasa de desembolso es satisfactoria habida cuenta del tiempo de ejecución restante. Formúlense observaciones, si procede	E	Los fondos continúan prácticamente sin ejecutarse desde agosto de 2015 y de acuerdo a lo verificado se ejecutarán recursos en forma significativa recién a finales del segundo semestre de 2016.
	ix) Recuperación de los saldos de la(s) cuenta(s) especial(es) dentro del cierre del préstamo	n/a	No evaluable aún

4. Controles internos			
a.	Separación de funciones. ¿Desempeñan diferentes unidades o personas las siguientes responsabilidades operativas: i) la autorización de una transacción; ii) la ejecución de una transacción; iii) el registro de la transacción, y iv) la custodia de los bienes objeto de la transacción	B	Se realizaron acuerdos a efectos de que se puedan realizar controles por oposición.
b.	La claridad y la idoneidad de los procesos de decisión y la secuencia de sucesos de las funciones de control en la ejecución del proyecto se reflejan en el manual financiero (o su equivalente)	B	No obstante, algunos procesos de decisión ejecutados desde el nivel técnico suelen implicar un aumento de riesgos fiduciarios.
c.	Observancia del manual financiero	n/a	No evaluable aún.
d.	Eficacia y eficiencia de los controles internos de las entradas de fondos no procedentes del FIDA	n/a	No evaluable aún
e.	Idoneidad de la gestión de los contratos (llevar a un registro de contratos y de un formulario de seguimiento) y de su archivo	B	El sistema permite llevar un registro de contratos.
f.	Eficacia y eficiencia de los controles internos de los gastos (ciclo completo: compromiso, pago, recepción de bienes y servicios, aprobación de pagos, calificación, etc.)	B	El sistema permite estos controles. No obstante, suelen aparecer riesgos originados por decisiones del equipo técnico.
g.	Documentos justificativos que confirmen la entrega y aceptación de los bienes, las obras o los servicios contratados	n/a	No evaluable aún.
h.	Controles físicos del dinero en efectivo, los documentos y los registros. Idoneidad de los sistemas de archivo. ¿Se efectúan conciliaciones mensuales de la caja chica y arqueos sorpresivos? Custodia de la caja chica y control de las llaves	M	Se realizaron acuerdos en función de los nuevos arreglos financieros para la ejecución de los fondos.
i.	Idoneidad de la gestión material del efectivo	n/a	No evaluable aún
j.	Pago puntual a los proveedores y consultores	n/a	No evaluable aún
k.	Legitimidad de los gastos con respecto a los convenios de financiación	M	Los convenios con OR para asistencia técnica requieren ajustes y no fueron sustancialmente cumplidos.
l.	Legalidad/legitimidad de los anticipos de fondos del proyecto y justificación puntual de su utilización	M	Debieron realizarse ajustes a la forma de realizar anticipos a OR y su control.
m.	Cumplimiento de las cláusulas sobre gestión financiera de los convenios de financiación y de la carta al prestatario	M	Resta cumplir los convenios con instituciones que realizarán pagos por cuenta y orden del PPIR y que poseen arreglos especiales para su control
n.	Idoneidad de la llevanza de registros actualizados de los activos fijos y las existencias	n/a	No evaluable aún. Pero el sistema de gestión incluye controles a este efecto.
o.	Idoneidad de los controles de los activos del proyecto, con inclusión de: i) la gestión de los vehículos y de otros activos (¿están debidamente etiquetados o marcados los activos, se efectúa regularmente un recuento físico de las existencias?); ii) la gestión del combustible (¿llevan los conductores un cuaderno de registro?), y iii) las autorizaciones de viajes (incluidos los viáticos pagados al personal)	n/a	No se prevé adquisición de activos para el PPIR
p.	Idoneidad del seguro de los vehículos y los activos	n/a	
q.	Talleres: i) disponibilidad de la lista de los participantes; ii) viáticos pagados a los participantes, y iii) recibos de los gastos de los talleres	B	Aunque requiere mejoras, se provee la información sustantiva.

r.	Idoneidad de los controles y del proceso de autorización para el empleo de los fondos (pagos, transferencias, gestión del efectivo/saldo bancario) y otras cuentas operacionales – cuenta no especial	M	Se realizaron acuerdos en función de los nuevos arreglos financieros para el control de la ejecución de los fondos.
s.	Arreglos y controles bancarios (conciliación de los estados bancarios con las cuentas financieras)	M	Se realizaron acuerdos en función de los nuevos arreglos financieros para la conciliación de las cuentas bancarias del PPIR)
t.	Existencia de una unidad de apoyo adecuada de tecnología de la información	B	
5. Contabilidad			
a.	Base de la contabilidad (efectivo, devengados) y control sobre si las normas contables están en consonancia con los requisitos del FIDA (por ejemplo, NIIF/IPSAS 1, presentación de estados financieros/IPSAS 2 estados de flujos).	B	
b.	Idoneidad y fiabilidad del sistema contable (¿Se emplea la contabilidad por partida doble?; especifíquese el programa informático que se utiliza. ¿Se registran los datos presupuestarios en el sistema contable? ¿Puede producir el sistema contable informes financieros automáticos periódicos?)	B	El sistema se encuentra implementado. Se acordaron ajustes menores a los reportes que proporciona.
c.	Llevanza de registros (con inclusión de la documentación y del archivo)	M	Se realizaron acuerdos en función de los nuevos arreglos financieros para el registro y archivo de la documentación relacionada con la ejecución de los fondos. Todavía no fueron implementados
d.	Llevanza y conciliación del registro de los activos fijos (control físico y por muestreo)	n/a	No hay activos fijos previstos
e.	Documentación y controles adecuados de los sistemas de información, con inclusión de los procedimientos contables documentados, la copia de seguridad de los registros financieros y la integración de todos los subsistemas	B	Ídem b.
f.	Idoneidad del plan de cuentas a efectos de la contabilidad del proyecto	B	Se implementaron los ajustes propuestos por el FIDA.
g.	Puntualidad en el registro de las transacciones, regularidad de la realización y aprobación de las conciliaciones, controles de registros erróneos	B	Se incorporaron ajustes al Sistema para incorporar los presupuestos en el POA. Todavía no se puede confirmar la oportunidad de los registros y regularidad de realización de conciliaciones dada la baja ejecución.
h.	Contabilización correcta de las contribuciones de fondos de contrapartida (como impuestos y exenciones fiscales), así como de aquellas de los beneficiarios, y apropiada presentación de informes al respecto	M	La forma de registro de los aportes de los beneficiarios aún no resulta clara
6. Presentación de informes financieros y seguimiento			
a.	Exhaustividad, exactitud, utilidad y puntualidad de los informes financieros	B	Si bien mejoró desde la última misión. Los reportes volvieron a requerir ajustes hasta lograr su adecuación a los criterios de exposición del FIDA (tipo de cambio, efectiva consideración del gasto como inversión). Fueron preparados manualmente.
b.	Informes provisionales de la gestión financiera y su vinculación con los informes de avances del proyecto - preparación y presentación al FIDA en los tiempos oportunos	M	Ídem anterior
c.	Preparación de informes que muestren los ingresos y gastos reales y presupuestados y la tasa de ejecución del POA	M	Ídem anterior

d.	Seguimiento de las recomendaciones sobre cuestiones fiduciarias de ayudas memorias anteriores	M	Los acuerdos relacionados con tramos para la realización de desembolsos a OR resultan de difícil implementación (son resistidos) e incrementan los riesgos.
e.	Alineación razonable entre la tasa de desembolso de las categorías de gastos recurrentes frente a los de las inversiones	n/a	No evaluable aún, prácticamente no hay inversiones aún.
7. Auditoría interna			
a.	Existencia de disposiciones sobre auditoría interna	B	La auditoría interna se realiza en forma ex ante, en forma concurrente a los procedimientos. Está a cargo de la Contaduría General de la Nación (control presupuestario) y el Tribunal de Cuentas de la República (adquisiciones y contrataciones)
b.	Idoneidad de las disposiciones sobre auditoría interna (organización - capacidad del personal)	B	Se tratan de reportes particulares para cada procedimiento.
c.	Idoneidad del alcance de la labor y de la calidad de los informes de auditoría interna	B	
d.	Evaluación de las cuestiones planteadas en los informes de auditoría	n/a	No evaluable aún
8. Auditoría externa⁵			
a.	Idoneidad del alcance y el mandato	M	Estará a cargo del Tribunal de Cuentas de la República. Se están gestionando acuerdos adicionales para las visitas a organizaciones, dado que la auditoría del TCR no las abarca.
b.	Cumplimiento del mandato	n/a	No evaluable aún
c.	Puntualidad del informe de auditoría	M	No se cumplieron acuerdos para presentación de TdR. Se acordaron unos nuevos en procura de presentar los EFAs en tiempo oportuno.
d.	Calidad de la auditoría	n/a	No evaluable aún
e.	Implementación de las recomendaciones de auditoría/el plan de acción convenido para hacerlo	n/a	No evaluable aún

⁵ Consúltase el examen de auditoría del FIDA.