

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

**LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN
(CCLIP) DEL PROGRAMA DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA
GESTIÓN FISCAL Y DE SERVICIOS SUBNACIONALES**

(UR-O1148)

**PRIMERA OPERACIÓN INDIVIDUAL BAJO LA CCLIP:
PROGRAMA DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL
Y DE SERVICIOS SUBNACIONALES**

(UR-L1111)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Andrés Pereyra (TSP/CUR), Jefe de Equipo Alterno; Axel Radics (IFD/FMM); Verónica Adler (FMM/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Melissa Barandiarán (VPS/ESG); Nadia Rauschert (FMP/CUR); Rodolfo Graham (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); Matilde Peñagaricano (CSC/CUR); Adriana Torres (CSC/CUR); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

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

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	9
C. Indicadores Claves de Resultados.....	11
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A. Instrumentos de Financiamiento	12
B. Riesgos Ambientales y Sociales	13
C. Riesgos Fiduciarios	14
D. Otros riesgos	14
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	14
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18

ANEXOS

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

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Plan de Ejecución Plurianual \(PEP\)](#)
2. [Plan Operativo Anual \(POA\)](#)
3. [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#)
4. [Informe de Gestión Ambiental y Social \(IGAS\)](#)
5. [Plan de Adquisiciones \(PA\)](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Proyecto](#)
2. [Lógica Vertical](#)
3. [Reglamento Operativo del Programa \(ROP\)](#)
4. [Marco de Gestión Ambiental y Social](#)

ABREVIATURAS	
AI	Asignación Inicial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (por sus siglas en inglés)
CMA	Convenio Marco de Adhesión
CO	Capital Ordinario
CRF	Marco de Resultados Corporativos (por sus siglas en inglés)
DDIP	Dirección de Descentralización e Inversión Pública
DEA	Análisis envolvente de datos (por sus siglas en inglés)
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
EFA	Estados Financieros Auditados
FC	Fondo Complementario
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
GD	Gobiernos Departamentales
GN	Gobierno Nacional
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PA	Plan de Adquisiciones
PC	Plan de Contingencias
PCR	Informe de Terminación del Proyecto (por sus siglas en inglés)
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PGA	Plan de Gestión Ambiental
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Informe de Gestión de Proyectos (por sus siglas en inglés)
POA	Plan Operativo Anual
PROFISCO	Programa de Apoyo a la Gestión Fiscal de los Fiscos
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SEPA	Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones
SIAF	Sistema Integral de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos
SUCIVE	Sistema Único de Cobro de Patentes Vehiculares
TDR	Términos de Referencia
TIR	Tasa Interna de Retorno
UC	Unidad Coordinadora
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional (por sus siglas en inglés)

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (CCLIP) DEL PROGRAMA DE
DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE SERVICIOS SUBNACIONALES
(UR-O1148)
PRIMERA OPERACIÓN INDIVIDUAL BAJO LA CCLIP:
PROGRAMA DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE SERVICIOS
SUBNACIONALES
(UR-L1111)

Términos y Condiciones Financieras						
Prestatario: República Oriental del Uruguay				Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)		
				Plazo de amortización:	25 años	
Organismo Ejecutor: El Prestatario, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto				VPP original:	15,25 años	
				Período de desembolso:	5 años	
Fuente	CCLIP (US\$ millones)	1^{ra} Operación (US\$ millones)	%	Período de gracia:	5,5 años	
BID (CO):	300	75	83	Comisión de inspección y vigilancia:	(b)	
Local:	0	15	17	Tasa de interés:	Basada en LIBOR	
Total:	300	90	100	Comisión de crédito:	(b)	
				Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario	
Esquema del Proyecto						
<p>Objetivo de la CCLIP: contribuir a la mejora de la gestión fiscal y de la inversión pública de los Gobiernos Departamentales (GD). Este objetivo se logrará mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ingresos, financiera del gasto y de la inversión, así como a través del diseño e implementación de proyectos de inversión que apoyen el desarrollo en sectores estratégicos. La conjunción de las acciones de fortalecimiento y los proyectos de inversión permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión de los GD sean implementadas.</p> <p>Objetivo de la primera operación: tiene como objetivos específicos a nivel de los GD: (i) incrementar los ingresos por concepto de la contribución inmobiliaria; (ii) mejorar la oportunidad en la información financiera departamental; (iii) mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión; y (iv) implementar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo departamental en términos de servicios al ciudadano.</p> <p>Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento: será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento la designación del personal principal de la Unidad Coordinadora y la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa que incluya el Marco de Gestión Ambiental y Social (¶3.3).</p> <p>Condición contractual especial de ejecución: será condición especial de ejecución de los Componentes I y II la firma de los Convenios Marco de Adhesión (¶3.5).</p>						
Excepciones a las políticas del Banco: ninguna.						
Alineación Estratégica						
Desafíos^(c):	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>	EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(d):	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>	IC	<input checked="" type="checkbox"/>

(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos. La VPP será recalculada al momento de la firma del Contrato y no podrá exceder de 15,25 años.

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

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

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

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Uruguay es un país unitario conformado por 19 departamentos (Montevideo su capital y 18 departamentos del interior). Los Gobiernos Departamentales (GD) están a cargo de un intendente electo cada cinco años y son responsables por las funciones ejecutivas y administrativas, así como por servicios de mantenimiento urbano, vías urbanas y caminos vecinales, recolección y disposición final de basura, iluminación, entre otras. El financiamiento de los departamentos proviene principalmente de dos fuentes: (i) ingresos propios de impuestos de base territorial (impuesto inmobiliario urbano y rural) e impuesto automotor¹; y (ii) transferencias del Gobierno Nacional (GN). En 2009 se sancionó la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana² que creó un tercer nivel de gobierno: el municipal. Este nuevo nivel de gobierno tuvo sus primeras elecciones en mayo de 2010, resultando autoridades electas en 89 municipios correspondientes a localidades de más de 5.000 habitantes. En el año 2015 se crearon nuevos municipios ampliando la cobertura de los mismos a localidades de más de 2.000 habitantes, totalizando así 112 municipios.
- 1.2 Uruguay ha experimentado una gradual descentralización del gasto público, que como en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe³, se ha realizado a través de un monto creciente de transferencias. Una descentralización basada en mayores transferencias contraviene una de las principales recomendaciones de la literatura de descentralización y federalismo fiscal donde se establece que es deseable que los gobiernos subnacionales se financien, en el margen, con ingresos propios acompañado con altos niveles de transparencia fiscal para así generar incentivos para un gasto eficiente y responsabilidad fiscal. Las transferencias del GN a los GD crecieron significativamente en la última década impulsadas por la creación y puesta en vigencia de un fondo de inversiones denominado Fondo de Desarrollo del Interior (FDI); en cumplimiento del artículo 214 de la Constitución, que establece que los GD deberán obtener el 3,33% de la recaudación nacional; y la creación en el Presupuesto Nacional de un Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, con destino a los Programas Presupuestales Municipales⁴. Esto se vio reflejado en un crecimiento de las transferencias del GN como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de 0,6% en el año 2000 a 1,1% en 2014, que a su vez estuvo asociado con una reducción en el esfuerzo tributario de los GD de 1,3% a 1,0% del PIB en el mismo periodo⁵. Esta combinación tuvo como resultado una mayor dependencia

¹ Estos dos impuestos en conjunto representaron en promedio alrededor del 70% de los ingresos propios de los GD entre 2010 y 2014. Fuente: Observatorio Territorial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

² Ley Nº 18.567. Después de su promulgación se han hecho una serie de adecuaciones buscando precisar las funciones de los municipios y sus fuentes de financiamiento. A la fecha, prácticamente la totalidad de las funciones municipales son compartidas con los GD al igual que su financiamiento. Para más detalles ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

³ Para más detalles ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

⁴ Ley Nº 19.355 aprobada el 30 de diciembre de 2015, para más detalles ver [Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales](#).

⁵ Alrededor del 87% de las transferencias son no condicionadas. Fuente: Muinelo-Gallo y Roca (2016).

de los GD de las transferencias del GN, que se incrementó de un promedio de 40% en el año 2000 a 55% en 2014⁶. La creciente dependencia de transferencias del GN estuvo asociada con una reducción de la inversión como porcentaje del gasto total departamental⁷, a pesar de que subsiste un déficit de infraestructura y servicios públicos, lo cual impacta negativamente la calidad de vida de sus ciudadanos y su potencial de desarrollo local y regional. La conveniencia de incrementar el esfuerzo fiscal de los GD es reforzada por la perspectiva de una desaceleración del crecimiento del PIB de Uruguay que acentúa las restricciones presupuestarias del GN y por ende limita el espacio de mayores transferencias del GN para financiar inversión departamental⁸.

1.3 Los principales factores que impactan negativamente sobre la capacidad de los GD para financiarse con recursos propios y fortalecer sus inversiones en infraestructura para mejorar la calidad de los servicios son:

- a. Debilidades en la gestión de cobro de los impuestos inmobiliarios asociadas a la descentralización de la administración tributaria y falta de actualización de valores catastrales. Los principales ingresos propios de los GD son los impuestos a la contribución inmobiliaria y la patente de rodados que representan en promedio el 70% de los ingresos propios departamentales⁹. En el período 2010-2014, la recaudación de la contribución inmobiliaria urbana y suburbana cayó un 3% en términos reales mientras que la patente de rodados se incrementó un 17% en términos reales. Esto ocurrió en un escenario de crecientes ingresos totales para los GD que se incrementaron en un 11% en términos reales. La baja tasa de crecimiento de los ingresos de origen inmobiliario es el resultado de: (i) debilidades en la gestión de cobro asociados a la descentralización de su cobranza; (ii) falta de un vínculo entre el catastro y el registro de la propiedad; y (iii) la falta de actualización de los valores catastrales. Las debilidades en la gestión de cobro de la contribución inmobiliaria se reflejan en que en promedio los GD solo recaudan el 75% de los ingresos potenciales de la contribución inmobiliaria¹⁰. La falta de un vínculo automático entre los registros catastrales y el registro de la propiedad dificulta significativamente la cobranza de la contribución inmobiliaria al impedir vincular la propiedad con la persona responsable del pago de los impuestos. Estas debilidades de gestión están asociadas a que estructuras de cobro muy descentralizadas tienen problemas de economías de escala y de hacer efectivo el cumplimiento de sus obligaciones a los contribuyentes mediante un mejor manejo de las externalidades entre diferentes tributos y contribuyentes ubicados en diferentes localidades^{11,12}.

⁶ Fuente: Observatorio Territorial de la OPP.

⁷ El gasto en inversión departamental se redujo de 23% del gasto total en el año 2000 a 15% en 2013. Fuente: Observatorio Territorial de la OPP.

⁸ El crecimiento económico Uruguay entre 2010 y 2013 promedió 5.3% y se espera que en los próximos años el crecimiento esté entorno al 2%.

⁹ Ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

¹⁰ Estimación por Muinelo, Roca Sagales (2016) en base a datos catastrales y recaudación efectiva de 2014.

¹¹ Para la experiencia internacional ver Martínez-Vázquez y Timofeev (2004), y Ahmad, E. Giorgio Brosio y Caroline Pöeschl (2014).

Adicionalmente, los valores catastrales de los GD han sido actualizados en solo 2 ocasiones desde 1998^{13,14}.

- b. Baja oportunidad de la información financiera pública departamental. En el año 2012, los 19 GD suscribieron compromisos de gestión en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, integrado por los GD y el GN; y reflejados en los presupuestos quinquenales 2010-2014 y 2015-2019. Se comprometieron, entre otras cosas, a elaborar un sistema de información básica acerca de su situación financiera y a la entrega de informes e indicadores de gestión en temas relativos al resultado del ejercicio, recursos humanos, inversiones, gastos de funcionamiento, costos y endeudamiento. A pesar de la existencia del compromiso de cumplimiento de metas por parte de los GD, subsisten importantes retrasos en la entrega y sistematización de la información financiera de los GD. En la actualidad la entrega de la información financiera se realiza en promedio 8 meses después de cerrado el ejercicio con algunos casos que exceden los 12 meses¹⁵. Adicionalmente, la sistematización y publicación de la información consolidada departamental implica un rezago adicional que resulta que esta información se cuente con dos años de retraso¹⁶. Los principales factores que inciden en estos retrasos son: (i) insuficiente cobertura de Sistemas Integrados de Administración Financiera Departamental (SIAF) en donde sólo 9 GD cuentan con SIAF^{17,18}; (ii) insuficiente implementación de criterios contables armonizados que faciliten la comparación y agregación de la información financiera departamental¹⁹; y (iii) ausencia de un sistema de monitoreo en el GN que

¹² Para el caso existe en Uruguay un experimento natural acerca de las ventajas o desventajas de modelos centralizados de recaudación. En el año 2011 se decide centralizar el cobro del impuesto (patente) de vehículos, a través de un Sistema Único de Cobro e Ingresos Vehiculares (SUCIVE) que tuvo como resultado un incremento en la recaudación del 7% en términos reales atribuible a la gestión.

¹³ Fuente: OPP.

¹⁴ Un ejemplo reciente en Uruguay que muestra el impacto que tienen estos procesos de actualización es el caso de Canelones que actualizó en 2011 la totalidad de sus valores catastrales. Como resultado de ello en 2012 la recaudación por concepto del impuesto inmobiliario se incrementó en 30% en términos reales, mientras que en el resto del país la recaudación cayó en 3% en términos reales. La experiencia de actualización de valores catastrales en América Latina muestra estar asociada con incrementos en la recaudación, donde por ejemplo en Argentina han estado asociados con incrementos entre el 18% y el 44%. Ver El potencial oculto: Factores y determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. Bonet, Muñoz y Pineda, BID, 2015.

¹⁵ Fuente: Nota Técnica de OPP.

¹⁶ A la fecha el último año de información financiera departamental que se cuenta consolidado y publicado es 2014.

¹⁷ En la actualidad solo 9 GD cuentan con SIAF que integren los módulos de contabilidad, presupuesto y compras; mientras que solo 3 GD cuentan con SIAF que integren además los módulos de inventarios, recaudación y liquidación de haberes. Fuente: Olivos (2014).

¹⁸ Para una discusión detallada de los beneficios de los SIAF ver: Khan y Pessoa (2010); Pimenta y Farias (2011); Makon M. (2000) y Schik (1998). En particular, Dener, Watkins y Dorotinsky (2012) encuentran que la implementación de SIAF ha estado asociada con la reducción del tiempo para presentar reportes financieros del sector público de 21 a 8 meses, mientras Diamond y Khemani (2005) encuentran que la reconciliación entre cuentas contables y presupuestales se ha reducido de dos años a un día.

¹⁹ Bajo el Programa de Desarrollo de Gestión Subnacional (2668/OC-UR), que se encuentra en ejecución, se elaboró un Plan de Cuentas Único Departamental y un manual para su implementación. No obstante resta la implementación de este plan de cuentas en los GD.

agregue y sistematice la información financiera departamental de manera oportuna y automática^{20,21}.

- c. Debilidades en el proceso de gestión de la inversión departamental. En relación a la gestión de la inversión departamental se destaca la incorporación a partir del presupuesto quinquenal 2015-2020 de los GD al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) el cual busca optimizar, de acuerdo a criterios técnicos, la inversión pública para el desarrollo económico y social, contribuyendo a mejorar su calidad y a que se ejecuten opciones más rentables desde el punto de vista socioeconómico²² y ambiental²³. No obstante subsisten importantes retos en materia de gestión y planificación de la inversión, en términos de desfases en la planificación y tiempos de tramitación de la inversión, e incluyendo la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades de los GD para generar proyectos de inversión. Las debilidades en la planificación departamental se ven reflejadas en desfases entre el precio de oficina y los precios de adjudicación que promedian el 12%²⁴. Las debilidades en la gestión de inversión también se ven reflejadas en importantes retrasos en la tramitación de la inversión que en promedio requiere de 400 días entre que se cuenta con un proyecto ejecutivo finalizado y se inicia la construcción de la obra²⁵. Destaca también la falta de incorporación en la planificación de proyectos de inversión de criterios de gestión de riesgos vinculados a amenazas naturales y adaptación y mitigación al cambio climático. En los últimos años se ha observado un aumento en los niveles de precipitación e intensidad de los mismos en períodos cortos, causando inundaciones o colapsos momentáneos de diversos servicios públicos, y en algunas zonas del interior se han declarado emergencias por inundaciones, tornados²⁶ y tormentas que han dado lugar a la necesidad de realizar programas de emergencia vial y de asistencia a

²⁰ La literatura de reglas fiscales subnacionales enfatiza la necesidad de reglas procedimentales que apunten hacia la transparencia y agregación homogénea de la información para tener un impacto positivo en el gasto y la disciplina fiscal. Para un revisión de esta literatura ver Ter-Minassian (2016), *Promoting Responsible and Sustainable Fiscal Decentralization in Ahmad and Brosio, Handbook of Multilevel Finance*. Singh y Plekhanov (2005) encuentran que la introducción de reglas procedimentales está asociada con una mejora en el balance público de 0,156% del PIB.

²¹ Bajo el préstamo 2668/OC-UR se realizó un estudio para sistematizar y agregar la información fiscal y financiera departamental. Esta información se encuentra reportada en el Observatorio Territorial de OPP. No obstante, a la fecha no existe un sistema que realice esta tarea de manera periódica y oportuna.

²² En general la participación de las mujeres en la construcción de obras como las que va a financiar el programa es muy baja, (Industria de la Construcción, 2012) por lo tanto el programa tiene previsto financiar un estudio para identificar por qué.

²³ La literatura empírica también resalta la importancia del proceso de diseño, selección, implementación y evaluación de proyectos en el impacto final de las inversiones (Esfahani y Ramírez, 2003; Haque and Kneller, 2008). Por ejemplo, Flyvbjerg (2003) encuentra que sobrecostos significativos, beneficios menores a los esperados, y baja eficiencia son comunes en los países en desarrollo y que puede ser atribuido a fallas en los procesos de selección y monitoreo de las inversiones. El Fondo Monetario Internacional (2015) haciendo uso del método de análisis envolvente de datos (DEA), encuentra que existe un espacio importante para mejorar la eficiencia del gasto en inversión en la región. En promedio los países emergentes podrían mejorar la calidad de su infraestructura en 40% sin necesidad de incrementar su gasto. La alta rentabilidad de esta planificación está documentada en México, Colombia, Perú y Estados Unidos (MMC 2005; UN-ISDR 2013; Mechler 2005).

²⁴ Fuente: OPP.

²⁵ Fuente: OPP.

²⁶ En abril de 2016 la población de Dolores sufrió un tornado con más de 200 afectados.

afectados por inundaciones²⁷. A pesar de ello, la gestión de la inversión departamental no tiene incorporados criterios de gestión y de prevención de riesgos asociados a amenazas naturales y vulnerabilidad al cambio climático²⁸.

1.4 La reducción en el porcentaje del gasto total departamental destinado a la inversión se ha dado en un entorno en el que subsisten importantes deficiencias en la infraestructura y los servicios provistos por los GD²⁹. Cerca del 60% de los centros poblados en el país son afectados por problemas de drenaje urbano (inundaciones) que son considerados medios o graves en un 70% de los casos³⁰. Los problemas tienen origen multicausal, y se destacan: la falta de planificación territorial con respecto a las aguas pluviales; la impermeabilización urbana; y el uso indebido de la infraestructura sanitaria (conexión de desagüe de aguas pluviales a la red de saneamiento de aguas servidas)³¹. Solo el 43% de los caminos que son responsabilidad departamental se encuentran en buenas condiciones³². En base a una muestra representativa de 2.240 inmuebles se estima que cuando se define una tipología de equipamiento urbano diferenciando por tipos de infraestructuras (pavimento, saneamiento, alumbrado público y desagües pluviales) y calidad de cada infraestructura (natural, asfáltico, con cuneta, sin saneamiento, etc.) el 13% de los inmuebles cuentan con un equipamiento malo o arruinado³³. Adicionalmente, la mayoría de los servicios prestados por los GD y sus presupuestos no cuentan con un costeo de su mantenimiento en el mediano plazo ni con indicadores de calidad estandarizados³⁴.

1.5 **Justificación.** Entendiendo la descentralización como un proceso gradual, el gobierno solicitó al Banco una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para continuar trabajando en el fortalecimiento de las capacidades de los GD para hacer frente a sus competencias de gasto e ingresos y en la ejecución de inversiones y gestión de servicios públicos. Los siguientes factores justifican la intervención en la CCLIP propuesta: (i) una visión de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión departamental

²⁷ Plan Climático del Área Metropolitana de Montevideo (2014).

²⁸ Bajo el préstamo 2668/OC-UR se desarrolló una ordenanza tipo y una guía de Instrumentos de Gestión Territorial que incluye criterios de adaptación de riesgo al cambio climático. Esta ordenanza requiere ser implementada en los distintos GD y sus ejecutores capacitados. En la actualidad ningún GD realiza de manera sistemática este tipo de gestión. Fuente: Nota Técnica OPP.

²⁹ Dadas las competencias de los GD, los servicios que proveen son fundamentalmente de equipamiento urbano y accesibilidad.

³⁰ Ver Nota Técnica Sectorial de Agua, Saneamiento y Recursos Hídricos.

³¹ La literatura muestra que un proxy sintético de las características de los servicios y equipamiento urbano es precio del m². Para una discusión detallada ver Lora, E., Powell, A., and Sanguinetti, P. 2008. *Urban Quality of Life: More Than Bricks and Mortar in Beyond Facts: Understanding Quality of Life. Development in the Americas series. Washington, DC: Inter-American Development Bank.*

³² Ver Nota Sectorial de Transporte de Cargas y Movilidad Urbana. Evaluación de Estado Superficial, metodología aplicada por DNV que califica el estado del camino de acuerdo al tipo y magnitud de los defectos visibles en su superficie. La metodología se basa en el *Performance Condition Index* (ASTM D6433-11), adaptado y calibrado a las condiciones locales.

³³ Lebedinsky (2012).

³⁴ Bajo el préstamo 2668/OC-UR en materia de costeo de los servicios públicos se realizó un ejercicio piloto en el costeo de dos servicios –tasa de alumbrado y bromatológica– y el caso piloto de presupuesto por resultados en Rivera.

como lo muestra el pasado apoyo a Uruguay con programas de fortalecimiento (2668/OC-UR, 1489/OC-UR, 993/OC-UR)^{35,36}, que requieren de continuidad para contribuir al desarrollo departamental; (ii) el ofrecimiento de un mecanismo ágil para la preparación y aprobación de operaciones, con bajos costos de tramitación tanto para el Banco como para el gobierno³⁷; (iii) la experiencia del Banco en Uruguay y en la región con programas de fortalecimiento de la gestión subnacional que lo ubican en una posición destacada para contribuir al desarrollo de los GD; y (iv) la alineación con la Estrategia de País con Uruguay 2016-2020 (GN-2836), en especial el objetivo de desarrollo regional y una descentralización fiscalmente responsable.

- 1.6 **Complementariedad con programas anteriores.** Esta operación permitirá consolidar y expandir acciones de fortalecimiento emprendidas bajo la operación 2668/OC-UR que requieren un periodo de larga maduración destacando: (i) el diseño de la gestión de la cobranza del impuesto inmobiliario en esta operación se basa en el caso piloto de integración entre los datos catastrales y registrales para lograr una actualización en tiempo real realizada bajo la operación anterior; (ii) la implementación de los Sistemas de Información Financiera se basa en el modelo conceptual, el plan de cuentas y el manual de contabilidad diseñados bajo la anterior operación; (iii) la nueva operación expandirá las experiencias piloto de costeo de servicios realizadas bajo la operación anterior; (iv) la nueva operación ayudará a la implementación en los GD de las herramientas de gestión del riesgo territorial diseñadas bajo la operación anterior; (v) la nueva operación gestiona las inversiones basada en los criterios y capacidades técnicas del SNIP desarrolladas bajo la operación anterior; y (vi) la nueva operación recoge las experiencias y lecciones del desempeño del Fondo Complementario (FC) de la operación anterior.
- 1.7 **Alineación con el Programa de Mejora de Caminos Rurales (UR-L1114).** Este programa forma parte de un esfuerzo amplio por parte del gobierno para fortalecer las capacidades e infraestructura de los GD y en particular, esta operación está alineada y cercanamente coordinada con la operación UR-L1114, también en preparación, que tiene como objetivo mejorar la productividad a través de la construcción, mejora, rehabilitación y mantenimiento de la red de caminos rurales bajo jurisdicción de los GD. Las operaciones UR-L1111 y UR-L1114 han incorporado en su diseño sinergias entre las que destacan complementariedad en el mantenimiento de los caminos rurales y urbanos, una Unidad Ejecutora común y procedimientos de ejecución armonizados, tales como el Reglamento Operativo y su respectivo Marco de Gestión Ambiental.
- 1.8 **Experiencias y lecciones aprendidas.** El diseño de esta operación ha tenido en cuenta las lecciones aprendidas en el diseño y ejecución de las operaciones

³⁵ OPP tiene una larga experiencia ejecutando préstamos de fortalecimiento de la gestión subnacional de manera satisfactoria siendo los tres más recientes los mencionados en el ¶1.5. El préstamo 1489/OC-UR es el último en concluir en 2013 de manera satisfactoria.

³⁶ La actual operación continuaría con el esfuerzo de fortalecimiento institucional realizados en el 2668/OC-UR.

³⁷ La Evaluación Intermedia del préstamo 2668/OC-UR señala que la discontinuidad entre los préstamos 2668/OC-UR y 1489/OC-UR estuvo asociado a los retrasos en el inicio de la ejecución de la operación producto de retrasos en la conformación de la Unidad Ejecutora. Por lo tanto, sugiere la utilización de instrumentos de mediano plazo que permitan darle una mayor continuidad a los programas.

más recientes dirigidas a los GD en Uruguay (mencionadas en ¶1.5). Se destacan como lecciones aprendidas: (i) la necesidad de establecer incentivos para que las GD mejoren su gestión y eficiencia de las inversiones a través de vincular el componente de fortalecimiento de la gestión y las inversiones; (ii) concentrar esfuerzos en la mejora de gestión con acciones focalizadas, que ataquen los principales problemas y que sean viables, entendiendo las mejoras como parte de un proceso; y (iii) dada la naturaleza de largo plazo de las acciones de fortalecimiento, la conveniencia de un instrumento que permita la tramitación de subsecuentes operaciones de manera ágil para reducir las discontinuidades que resultan en retrasos en la ejecución en la etapa inicial de las operaciones. Este programa incorpora estas lecciones a través de: (i) el establecimiento de un FC que vincula las acciones de fortalecimiento con el componente de inversión; (ii) la focalización de las acciones de fortalecimiento en la contribución inmobiliaria y sistemas de gestión financiera; y (iii) la tramitación de la línea CCLIP. En este sentido, la experiencia previa en la utilización de la CCLIP en la región, muestra las ventajas de una relación de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión subnacional. En Brasil, el Programa de Apoyo a la Gestión Fiscal de los Fiscos (PROFISCO) (BR-X1005); en México el Programa Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-X1002); y en Colombia, el Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales (CO-X1018), muestran los resultados positivos de esta estrategia.

- 1.9 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad; por medio de una política fiscal más distributiva como resultado del fortalecimiento de la recaudación de la contribución inmobiliaria que como impuesto directo tiene un impacto progresivo en la distribución del ingreso. El programa también se alinea con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho; por medio del objetivo de fortalecer la gestión financiera y gestión de la inversión de los GD dotándolos de sistemas financieros y capacitándolos en la implementación de instrumentos de planificación y gestión del riesgo. El programa adicionalmente contribuye con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), en particular con los indicadores de resultados de desarrollo de los países: (i) impuestos recaudados como % del PIB al fortalecer la recaudación del impuesto inmobiliario; y (ii) valor de la propiedad dentro del área de influencia del proyecto.
- 1.10 Adicionalmente el programa es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), en las dimensiones: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y la prestación de servicios; (ii) mejorar la recaudación de ingresos propios y el acceso a financiamiento; y (iii) gestionar con mayor transparencia y rendición de cuentas. El programa también está alineado con la Estrategia de País con Uruguay (2016-2020) (GN-2836), con el objetivo estratégico de mejora de la gestión del Estado, en lo que respecta a mejorar la gestión tributaria a nivel subnacional, así como a la mejora en la eficiencia del sistema de monitoreo ambiental. También está alineado con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población urbana a través de la mejora en los equipamientos urbanos. Adicionalmente, la operación está incluida en el Programa de Operaciones 2016 (GN-2849).

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.11 **Objetivo.** El objetivo de la CCLIP es contribuir a la mejora de la gestión fiscal y de la inversión pública de los GD. Este objetivo se logrará mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de ingresos, financiera del gasto y de la inversión, así como a través del diseño e implementación de proyectos de inversión que apoyen el desarrollo en sectores estratégicos. La conjunción de las acciones de fortalecimiento y los proyectos de inversión permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión de los GD sean implementadas.
- 1.12 La primera operación individual de la CCLIP tiene como objetivos específicos a nivel de los GD: (i) incrementar los ingresos por concepto de la contribución inmobiliaria; (ii) mejorar la oportunidad en la información financiera departamental; (iii) mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión; y (iv) implementar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo departamental en términos de servicios al ciudadano³⁸.
- 1.13 El programa beneficiará a 18 GD (todos con la excepción de Montevideo) y su población, a través de inversiones que mejoren la infraestructura y prestación de los servicios públicos. Adicionalmente, beneficiará al GN al fortalecer los incentivos de los GD para ejercer su gasto de manera eficiente.
- 1.14 Estos objetivos se buscarán a través de los componentes y principales actividades del programa que se describen a continuación:
- 1.15 **Componente I. Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión de los gobiernos departamentales (US\$4,6 millones).** El objetivo de este componente es incrementar los ingresos por concepto de la contribución inmobiliaria; mejorar la oportunidad en la información financiera departamental; y mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión a través de los siguientes subcomponentes:
- a. **Fortalecimiento de la gestión de cobranza de tributos y financiera.** Incluye las siguientes actividades: (i) implementación de un plan de cuentas único departamental; (ii) implementación de Sistemas Integrados de Información Financiera y con criterios unificados³⁹; (iii) desarrollo del sistema de cobro de tributos inmobiliarios que será integral⁴⁰; (iv) establecimiento de una actualización dinámica del vínculo entre el registro de la propiedad y el

³⁸ Dada la naturaleza fundamentalmente de equipamiento urbano de los servicios departamentales, este objetivo se medirá a través del crecimiento del precio de m² en las zonas intervenidas como un proxy sintético de las características de los servicios y equipamiento urbano.

³⁹ La estrategia que se seguirá es la parametrización y actualización de softwares propietarios con las que ya cuentan algunos GD. Esta estrategia fue escogida en función de maximizar la posibilidad de implementación dado que es consistente con una mejora incremental que aprovecha el *know how* que existe en los GD y minimiza problemas de migración de datos y adaptación a nuevos sistemas.

⁴⁰ Será un sistema de cobro de contribución inmobiliaria integral que se basará en la actual estructura del SUCIVE que a partir de 2012 ha realizado el cobro de las patentes vehiculares y ha tenido como resultado un crecimiento en la recaudación de 7% en términos reales atribuibles a mejoras en la gestión.

catastro⁴¹; (v) estudios para la actualización de valores catastrales⁴²; (vi) desarrollo e implementación de un Sistema de Monitoreo de las Finanzas Departamentales⁴³; y (vii) estudios para el costeo de servicios e indicadores de calidad⁴⁴.

- b. **Fortalecimiento de la gestión de la inversión y riesgos incorporando criterios de adaptación al cambio climático.** Incluye las siguientes actividades: (i) capacitación de los GD en la gestión de la inversión; (ii) capacitación de los GD en la implementación de instrumentos que vinculen la inversión con la gestión de riesgo y la adaptación al cambio climático⁴⁵; y (iii) proyectos piloto de mitigación de riesgos y adaptación al cambio climático.

1.16 **Componente II. Inversiones para el desarrollo departamental (US\$82,8 millones).** Se financiarán: (i) estudios de preinversión que demanden la formulación de proyectos a nivel ejecutivo; (ii) obras complementarias a la actividad productiva en sectores estratégicos del departamento; (iii) obras vinculadas a la prestación de servicios y equipamientos urbanos y territoriales (obras de infraestructura vinculadas a la prestación de servicios al ciudadano, como ser espacios públicos, centros culturales, educativos, de salud, gestión de residuos. Creación, ampliación, mejoramiento y/o rehabilitación de infraestructuras y equipamientos urbanos destinados a servicios que son responsabilidad de la ID o en coordinación con otros organismos); y (iv) obras vinculadas a la infraestructura de accesibilidad y conectividad (obras de infraestructura necesarias para la construcción, rehabilitación, ampliación y organización del sistema de redes y vías urbanas, incluyendo puentes, accesos, señalización y demás obras complementarias, que faciliten la accesibilidad e integración de la población en relación a recursos y servicios)^{46,47}. El componente contará con un Fondo de Asignación Inicial (US\$68,6 millones) basado en los criterios de distribución establecidos en el Presupuesto

⁴¹ Bajo la operación 2668/OC-UR se estableció un programa piloto para vincular el Registro de la Propiedad y el Catastro, que será utilizado como base para las acciones futuras. El vínculo automático permitirá confeccionar padrones de contribuyentes morosos en tiempo real, cuando en la actualidad es proceso manual que requiere las intervenciones de escribanos y revisión de pliegos en papel.

⁴² Un ejemplo reciente en Uruguay que muestra el impacto que tienen estos procesos de actualización es el caso de Canelones que actualizó en 2011 la totalidad de sus valores catastrales. Como resultado de ello en 2012 la recaudación por concepto del impuesto inmobiliario se incrementó en 30% en términos reales, mientras que en el resto del país la recaudación cayó en 3% en términos reales. Fuente: Nota Técnica OPP.

⁴³ El sistema de monitoreo será desarrollado de manera modular para que resuma, integre y analice la información incluida en los Compromisos de Gestión.

⁴⁴ Bajo la operación 2668/OC-UR se desarrollaron modelos de costeo para los Servicios Bromatológicos y Alumbrado Público. Dentro de los principales servicios a ser costeados en el futuro se incluyen tasas de saneamiento y mantenimiento vial.

⁴⁵ Bajo la operación 2668/OC-UR se desarrolló una Ordenanza de Gestión Territorial tipo.

⁴⁶ El programa incluye un estudio para cerrar una brecha de falta de información sobre los porcentajes de mujeres empleadas por las empresas constructoras.

⁴⁷ Para el caso uruguayo Lebedinsky (2010) aplicando el método de los precios hedónicos muestran que, dependiendo de las características de los cambios de las infraestructuras en los barrios, inversiones en infraestructuras (pavimentación, saneamiento, alumbrado y desagües pluviales) tienen efectos desde neutrales hasta efectos positivos, que oscilan entre un 5,97% para mejoras marginales hasta un máximo de 22,67% para inversiones que suponen una mejora sustancial de las condiciones urbanas. Esta asociación es robusta tanto en los estudios basados en encuestas y en disponibilidad a pagar por servicios, como en aquellos que cuantifican el valor monetario equivalente de los servicios urbanos (Lora et al., 2008).

Quinquenal 2015-2020 y un FC (US\$10 millones) que premiará a los GD que presenten mejores proyectos y un mejor desempeño en las acciones de fortalecimiento del Componente I (ver ¶3.8; ¶3.9; ¶3.9).

- 1.17 En caso que se financien intervenciones en servicios públicos domiciliarios, tanto con el Fondo de Asignación Inicial como con el FC, los proyectos deberán cumplir con las condiciones de sostenibilidad financiera y evaluación económica (Capítulo IV) de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) y demostrar coherencia con los principios de dicha Política.
- 1.18 **Administración, supervisión y auditorías del programa (US\$2,6 millones).** Con cargo a la administración del programa se financiará la creación y funcionamiento de la Unidad Coordinadora (UC), así como gastos para la elaboración de informes e imprevistos.

Cuadro 1. Costos por componente (US\$ millones)

Componente	BID	Contrapartida	Total
I. Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión	3,8	0,8	4,6
a. Fortalecimiento de la gestión de cobranza de tributos y financiera	3,2	0,6	3,8
b. Fortalecimiento de la gestión de la inversión	0,6	0,2	0,8
II. Inversiones para el desarrollo departamental	69,0	13,8	82,8
a. Estudios de preinversión, supervisión de obras y control de calidad	3,5	0,7	4,2
b. Fondo de asignación inicial	57,2	11,4	68,6
c. Fondo complementario	8,3	1,7	10,0
Administración del programa e imprevistos	2,2	0,4	2,6
TOTAL	75,0	15,0	90,0

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.19 A nivel de resultados, se espera que el programa contribuya a: (i) incrementar en 5 puntos porcentuales la tasa de crecimiento de la recaudación de la contribución inmobiliaria en términos reales respecto a la línea de base; (ii) reducir en 50% el tiempo de disponibilidad y publicación de la información financiera departamental; (iii) reducir en 20% la diferencia promedio entre el precio de oficina y el monto adjudicado en los proyectos de inversión; (iv) reducir en 140 días la duración promedio de los procesos de licitación y adjudicación de las obras; y (v) incrementar el valor del m² promedio en 21% en las zonas de intervención.
- 1.20 **Evaluación económica.** El equipo del programa realizó un [análisis comparativo entre los costos y beneficios financieros](#), considerando los principales resultados esperados. Considerando que se cuenta con una muestra de proyectos para la realización del análisis económico, se decidió realizar una evaluación componente por componente, considerando sólo aquellas acciones para las cuales existe una elevada certidumbre respecto a sus resultados y que generarán mayor impacto.
- 1.21 Dentro del componente de fortalecimiento de la gestión de los GD, se evaluó financieramente el área de gestión del impuesto inmobiliario a través de un mecanismo centralizado. Se estimó una Tasa Interna de Retorno (TIR) de

40,7%. Los análisis de sensibilidad sustentan su alta rentabilidad. En el componente de inversiones públicas, se decidió realizar una evaluación económica de una muestra de 8 proyectos identificados como posibles beneficiarios del programa y que se encuentran a nivel de proyecto ejecutivo o anteproyecto. De los 8 proyectos, 5 corresponden a obras de pavimentación y desagües pluviales, uno a accesibilidad, uno a recuperación de patrimonio histórico y uno a equipamiento urbano⁴⁸. El total de la inversión incluida en la muestra asciende a US\$24,34 millones, lo que representa el 31% de los recursos asignados en el Componente II para financiar obras de inversión pública. El beneficio económico de los proyectos es aproximado mediante una estimación de la valorización predial de los terrenos aledaños a las obras financiadas, con una TIR estimada de 38,3%. Los análisis de sensibilidad muestran que inclusive ante una caída en los beneficios del programa superior al 30%, la tasa interna de retorno continúa situándose por encima del umbral crítico del 12%.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Estructura y justificación de la CCLIP.** La CCLIP permitirá atender de forma progresiva y flexible las necesidades de financiamiento y asistencia técnica de los GD. En el marco de la CCLIP, las operaciones individuales se estructurarán mediante préstamos directos a la Nación. Cada una de las operaciones individuales con cargo a la CCLIP financiará proyectos integrales con dos tipos de actividades: (i) fortalecimiento de la gestión de ingresos y de gastos; y (ii) financiamiento de proyectos de inversión. Los proyectos a financiarse estarán orientados al fortalecimiento de la gestión fiscal, mejora de la calidad del gasto y de la inversión, promoción del desarrollo económico local y la mejora de los servicios públicos, incluyendo el financiamiento de proyectos de infraestructura económica y social. Conforme a lo establecido en el documento GN-2246-7 se cumplen con los criterios de elegibilidad de la línea CCLIP⁴⁹ considerando que:
- a. La OPP tiene una amplia experiencia en la ejecución de operaciones de fortalecimiento de la gestión subnacional de las cuáles las más recientes son: la operación 2668/OC-UR, que se encuentra en ejecución de manera satisfactoria, la operación 1489/OC-UR que concluyó de manera satisfactoria en 2013 y anteriormente la operación 993/OC-UR.
 - b. En todos los casos mencionados anteriormente, el equipo de proyecto ha comprobado que la OPP: (i) cumple puntualmente las condiciones de los respectivos contratos de préstamo en todo lo relativo a los desembolsos, adquisiciones de bienes y servicios y otras materias sustantivas; (ii) los informes financieros y operativos (Estados Financieros Auditados (EFA), informes de cuentas, de ejecución presupuestaria y de gestión operativa) se

⁴⁸ Ver el [Análisis Económico del Proyecto](#).

⁴⁹ Para mayores detalles sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad ver el anexo [Cumplimiento con los Criterios de Elegibilidad de la línea CCLIP](#).

preparan y presentan en forma y tiempo, y son sólidos en cuanto a las políticas del BID; y (iii) las inversiones financiadas y terminadas están en operación.

- c. En el análisis institucional realizado, los riesgos fiduciarios identificados fueron clasificados como bajos, esto como resultado de la amplia experiencia del organismo ejecutor en proyectos con el Banco y su fortaleza institucional para la coordinación con los GD lo que demuestra que previsiblemente se mantendrá una trayectoria de desempeño satisfactorio en los frentes que se cubrirán con la línea de crédito.
- d. La línea CCLIP está alineada con la Estrategia de País con Uruguay (2016-2020) (GN-2836).
- e. La primera operación de la línea CCLIP está incluida en el Programa del País (GN-2849). La CCLIP será por un monto total de US\$300 millones y tendrá una duración de 20 años, contemplando un estimado de 4 operaciones individuales de 5 años cada una, la primera de las cuales se presenta como objeto del primer programa.

- 2.2 **Recursos del programa y cronograma de desembolsos.** El costo total del programa es de US\$90 millones, de los cuales US\$75 millones serán financiados por el Banco con cargo al Capital Ordinario (CO) y los restantes US\$15 millones serán el aporte de contrapartida local. El instrumento de financiamiento será un préstamo de inversión específica con garantía soberana. El plazo de ejecución ha sido previsto en 5 años a partir de la vigencia del contrato de préstamo. El cronograma de financiamiento se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Financiamiento anual (US\$ millones)

Fuente de financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Financiamiento	3,2	19,0	25,9	14,3	12,6	75,0
Contrapartida	0,7	3,9	5,3	3,0	2,1	15,0
TOTAL	3,9	22,9	31,2	17,3	14,7	90,0
%	4,3	25,5	34,6	19,1	16,5	100,0

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta primera operación dentro del marco de la CCLIP⁵⁰ es clasificada como categoría B, ya que podría causar impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo como contaminación por ruido, aire, agua, residuos sólidos y efluentes, incluyendo impactos sociales asociados, y para los cuales se dispone de medidas de mitigación efectivas. El programa no contempla reasentamiento involuntario. Los impactos ambientales negativos se asocian especialmente con la construcción durante el período de ejecución de las obras. Se espera que los efectos ambientales y sociales sean positivos mejorando la

⁵⁰ De acuerdo con de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), directiva B.13; los CCLIP por ser instrumentos de inversión no tradicional, carecen de clasificación de riesgo de impactos ex ante.

calidad de vida de los habitantes de los GD beneficiarios. El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), resume el análisis ambiental y social efectuado para la presente operación, junto con las medidas para mitigar riesgos identificados; entre las cuales se resaltan: (i) contratación de un especialista ambiental en la OPP para el seguimiento de los aspectos ambientales en las distintas fases del proyecto, revisión de la documentación para inicio de obra, la aprobación de los planes de gestión ambiental, informes de gestión ambiental, etc. así como la potestad de realización de auditorías de obra y de retención del rubro de gestión ambiental de la obra; (ii) cada contratista contará con un Plan de Gestión Ambiental (PGA), un Plan de Contingencias (PC) y deberá elevar informes de gestión ambiental a la OPP.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Se ha realizado un taller de gestión de riesgos siguiendo la metodología del Banco y no se anticipan riesgos fiduciarios, esto como resultado de la amplia experiencia del organismo ejecutor en proyectos con el Banco y su fortaleza institucional para la coordinación con los GD, tal como se describe en los párrafos ¶2.1a; ¶2.1b; y ¶2.1c.

D. Otros riesgos

- 2.5 Durante el proceso de identificación y análisis del programa fueron identificados tres riesgos evaluados con severidad media. Los riesgos se vinculan principalmente con: (i) posibles retrasos en el calendario de ejecución debido a cambio de prioridades vinculadas a elecciones en 2018; (ii) debilidades en las capacidades de gestión en los GD en el diseño y ejecución de obras; y (iii) dificultades de coordinación y articulación entre la OPP y los distintos actores. Como medidas de mitigación se han identificado: (i) fecha límite para la presentación de proyectos para incentivar una ejecución acelerada; (ii) líneas de preinversión y dirección de obras, así como acciones de fortalecimiento de la gestión; y (iii) un FC de Inversión que premiará a los GD que implementen acciones de fortalecimiento y coordinen exitosamente con OPP para su implementación.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será la República Oriental del Uruguay. El ejecutor será la OPP a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP). Para la ejecución de los programas, la OPP contará con el apoyo de una UC, constituida en el ámbito de la DDIP.
- 3.2 La UC desempeñará funciones de coordinación y administración del programa ejerciendo las siguientes funciones principales: (i) coordinar la ejecución general del programa y sus componentes; (ii) preparar los Planes de Ejecución Plurianual (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA), los Planes de Adquisiciones (PA) y los informes de progreso semestrales; (iii) administrar los recursos del programa y elaborar los estados financieros, presentar las

solicitudes de desembolsos, justificaciones de gasto y otros informes de acuerdo a los requerimientos del Banco; (iv) verificar el cumplimiento de los criterios establecidos en los documentos del programa para la ejecución de las distintas actividades y emitir informes para la posterior no objeción del Banco; (v) apoyar a los GD en el análisis de viabilidad de los proyectos y orientarlas sobre buenas prácticas, brindando apoyo y capacitación en los temas específicos; (vi) realizar la evaluación y el monitoreo de todas las acciones del programa y contratar las evaluaciones externas intermedias y finales; (vii) supervisar los procedimientos operativos de adquisiciones y financieros que lleven adelante los GD en el marco de la ejecución de los programas; (viii) elaborar guías, formularios, pliegos generales de licitación y otros instrumentos que favorezcan la ejecución y seguimiento de los mismos; y (ix) supervisar los procedimientos ambientales y sociales conforme a lo establecido en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). Para cumplir con sus funciones, la UC deberá mantener adecuados sistemas para la administración de los contratos, administración contable-financiera y de control interno; y mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida nacional. La UC deberá contar con al menos dos coordinadores de las áreas técnicas (fortalecimiento de la gestión e inversión) y áreas de apoyo (financiera, adquisiciones y evaluación y monitoreo). Asimismo, uno de los técnicos de la DDIP y que integre el equipo de apoyo en inversiones deberá contar con experiencia en análisis ambiental y social.

- 3.3 **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento, la designación del personal principal de la UC y la puesta en vigencia del ROP que incluya el Marco de Gestión Ambiental y Social.**
- 3.4 Los GD serán subejecutores del programa. Sus responsabilidades incluyen⁵¹: (i) elaborar y contratar los estudios de preinversión, y completar los diseños de los proyectos; (ii) realizar los procesos de licitación; (iii) contratar las obras y ejercer su dirección técnica; (iv) efectuar los pagos respectivos y presentar rendición de cuentas al UC de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados; y (v) mantener adecuados estándares de mantenimiento para las inversiones de los programas. Asimismo, en el Componente de Fortalecimiento de la Gestión Departamental los GD participarán en las acciones previstas con el propósito de su implantación. La participación de los GD en el programa se formaliza mediante la firma por parte de OPP y de los GD de Convenios Marco de Adhesión (CMA) en los cuales los GD declararán conocer el Contrato de Préstamo que financia el programa y se comprometen a ceñirse en la ejecución a lo estipulado por los distintos documentos del programa, incluyendo el ROP.
- 3.5 En los convenios que la OPP acuerde con los GD, se incluirá la obligación de los departamentos de: (i) prestar rendición de cuentas al Organismo Ejecutor de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados; (ii) mantener adecuados registros contables y financieros; (iii) mantener debidamente archivada la documentación de evidencia de contrataciones y

⁵¹ En los casos que lo requieran los GD podrán hacer uso de recursos de preinversión y de supervisión de obra financiados por el programa.

gastos efectuados con recursos del financiamiento y de la contrapartida; y (iv) mantener la contabilidad exclusiva y separada para el manejo de los recursos del programa y del aporte departamental. Será condición de ejecución de los Componentes I y II la firma de los CMA.

- 3.6 El Componente I, será ejecutado principalmente por la UC de manera centralizada y coordinará las acciones y los contenidos con los organismos implicados y con los GD. Para ello se ha previsto la suscripción de los CMA con los GD y Convenios Específicos con organismos nacionales participantes
- 3.7 El Componente II, será ejecutado principalmente por los GD, bajo supervisión de la UC. Los GD serán los responsables de contratar las consultorías para el diseño de proyectos y supervisión de obras, en caso de que se requiera. Asimismo, realizará los llamados a licitación y pago a contratistas. Todo lo anterior en base a procedimientos acordados con la UC que forman parte del ROP.
- 3.8 Los recursos de inversión contarán con dos tramos: una Asignación Inicial (AI) y un FC. Para la AI, cada departamento tendrá derecho a un porcentaje de los recursos, conforme los siguientes porcentajes:

Cuadro 3. Asignación de recursos del programa

Departamento	%	Departamento	%	Departamento	%
Artigas	5,68	Flores	2,78	Rivera	5,32
Canelones	10,09	Florida	4,52	Rocha	5,03
Cerro Largo	5,83	Lavalleja	4,42	Salto	6,81
Colonia	4,89	Maldonado	7,92	San José	4,19
Durazno	5,13	Paysandú	6,44	Soriano	5,34
Treinta y Tres	4,58	Río Negro	4,74	Tacuarembó	6,29

- 3.9 Los GD deberán presentar proyectos que cumplan con los criterios de elegibilidad técnico, económico, financiero y ambiental establecidos en el ROP. Dentro de los principales criterios establecidos en el ROP destacan: (i) ajustarse a los criterios que serán descritos en la Guía de Formulación de Proyectos del Programa del SNIP; (ii) considerar la integración de las obras y servicios con el contexto inmediato; procurando soluciones integrales, el dimensionamiento estará ajustado a la demanda efectiva por el servicio prestado; se seleccionará la alternativa de mejor relación costo beneficio de entre las técnicamente aceptables; (iii) deberá demostrarse que el proyecto es económicamente viable para el valor máximo aceptable de adjudicación y contrato presentando una tasa interna de retorno económica (TIRE) igual o superior al valor de la Tasa Social de Descuento (TSD) definida por el Sistema SNIP; y (iv) cumplir con los criterios ambientales establecidos en el [Marco de Gestión Ambiental y Social](#). Además como se mencionó en el ¶1.17; en caso que se financien intervenciones en servicios públicos domiciliarios los proyectos deberán cumplir con las

condiciones de sostenibilidad financiera⁵² y evaluación económica⁵³ (Capítulo IV) de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6). La elegibilidad de los proyectos requerirá de la no objeción de la UC y del Banco. La disponibilidad de recursos de AI para cada GD establecida en el cuadro anterior quedará condicionada a la presentación de los proyectos a nivel ejecutivo, lo que requerirá la aprobación de la UC y la no objeción del Banco. Esto deberá producirse dentro de los 36 meses a partir de la firma de contrato de préstamo.

- 3.10 El FC funcionará desde el inicio del programa con recursos especialmente asignados. Los proyectos de esta bolsa deberán también cumplir con criterios de elegibilidad establecidos en el ROP y se valorará principalmente entre otros: (i) la calidad general del proyecto con énfasis en su impacto; (ii) la consistencia con planes departamentales y nacionales; (iii) los recursos de contraparte; y (iv) proyectos de carácter regional⁵⁴. Participarán del FC las 18 GD del interior. El funcionamiento del fondo se detalla en el ROP, garantizando equidad en la distribución de los recursos.
- 3.11 **Adquisiciones.** La adquisición de obras y bienes y la contratación de los servicios de consultoría se realizarán de conformidad con las Políticas para la adquisición de obras y bienes (GN-2349-9) y Políticas para la selección y contratación de consultores financiadas por el BID (GN-2350-9). Considerando que la OPP cuenta con experiencia previa en ejecución de operaciones con el Banco, se ha determinado que la modalidad de supervisión de las adquisiciones será ex-post para todos los procesos por debajo de los límites de licitación pública internacional y del límite para la conformación de listas cortas internacionales. No se prevén excepciones a las políticas del Banco.
- 3.12 **Desembolsos.** La modalidad de desembolsos será la de anticipos basado en las necesidades reales de liquidez. Preferentemente, estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 70% del monto anticipado, y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición y la planilla de planificación financiera. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.

⁵² Sostenibilidad financiera: para cada operación se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación. Cuando una operación del Banco involucre aportes de fondos presupuestarios destinados a subsidiar la oferta de la provisión de un servicio público se deberá verificar : (a) que la asignación presupuestaria de dichos aportes sea transparente; y (b) que su propósito se corresponda con alguno de los siguientes objetivos: (i) la expansión en la capacidad para proveer mayor acceso; (ii) el incremento en la calidad de los servicios existentes; o (iii) la mejora en la administración de procesos y la incorporación de tecnología destinada a que los servicios contribuyan a mitigar el cambio climático o a gestionar los riesgos asociados a desastres naturales. Cuando los fondos presupuestarios constituyan subsidios tarifarios, se deberá constatar que se avance en el diseño e implementación de instrumentos de focalización de subsidios que prioricen a los grupos más vulnerables y de menores ingresos.

⁵³ Evaluación económica: los proyectos de servicios públicos domiciliarios deberán ser económicamente rentables, de acuerdo a las metodologías de evaluación costo-beneficio y costo-efectividad utilizadas y aceptadas por el Banco.

⁵⁴ El puntaje máximo que pueden alcanzar los proyectos según estos criterios es de 100 puntos. Dicho puntaje puede incrementarse si la Intendencia Departamental aporta una contrapartida superior a la mínima exigida y si un proyecto es presentado por más de una Intendencia Departamental. Los coeficientes son multiplicativos. Dentro de los criterios se analiza la calidad general del proyecto y el impacto del proyecto.

- 3.13 **Auditorías.** Durante la ejecución, la UC presentará anualmente los EFA del programa, en los términos requeridos por el Banco. Se acordó con el ejecutor que la auditoría será realizada por el Tribunal de Cuentas de la República, que ha realizado la auditoría del préstamo 2668/OC-UR de manera satisfactoria. Los EFA auditados serán presentados a los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de cierre dentro de los 120 días posteriores al último desembolso.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.14 **Sistema de monitoreo y seguimiento.** El programa será monitoreado a través de los siguientes instrumentos: PEP, POA, que serán presentados de manera semestral, Informes Semestrales que incluirán al Informe de Gestión de Proyectos (PMR) como uno de sus capítulos y el plan de supervisión en terreno. Ello se complementará con la actualización periódica del Análisis de Riesgos realizado en el diseño de la operación. Se incluye como parte del programa recursos para monitoreo y evaluación. Para gestionar el PA se utilizará el Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones (SEPA). Ver [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#).
- 3.15 El programa realizará también una evaluación intermedia y una final. La UC preparará y enviará al Banco un informe intermedio, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 30 meses de ejecución, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo.
- 3.16 **Evaluación.** Como parte de la evaluación final del programa se realizará un análisis económico (costo-beneficio) ex post, que permita validar su rentabilidad social calculada a través de la sección de Análisis Económico. Para esto se verificará el cumplimiento de los supuestos de costos y beneficios incluidos en dicho análisis, incluyendo la ejecución oportuna de los componentes respetando las actividades, productos, montos y tiempos previstos; el cumplimiento de los supuestos respecto a los costos por operación y mantenimiento, así como los beneficios netos estimados. Se han previsto recursos específicos para la actividad de evaluación. En particular se evaluará: (i) el incremento en los ingresos por concepto de la contribución inmobiliaria producto de la centralización de la gestión; y (ii) el efecto sobre el incremento del valor del m² construido en aquellas zonas intervenidas por el programa. Adicionalmente la evaluación también revisará los impactos ambientales y sociales. El trabajo de evaluación será contratado con una consultoría calificada con Términos de Referencia (TDR) acordados con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países	-Valor de la propiedad dentro del área de influencia del proyecto (% cambio) -Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	Fortalecer el proceso de descentralización; Fortalecer los sistemas de gestión pública.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad			
	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.9		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	6.8	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	4.3		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Método de comparación de precios.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

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

El objetivo general del proyecto es contribuir a mejorar la gestión fiscal y la inversión pública de los Gobiernos Departamentales. Los objetivos específicos son: (i) incrementar los ingresos por concepto de la contribución inmobiliaria, (ii) mejorar la oportunidad en la información financiera departamental, (iii) mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión, e (iv) implementar proyectos de inversión.

El documento presenta los problemas que se abordarán en el proyecto, así como sus factores causantes. Los beneficiarios del proyecto están claramente especificados. El proyecto presenta evidencia adecuada de validez interna y externa para las soluciones propuestas.

La lógica vertical del proyecto es clara y está bien especificada. La matriz de resultados está adecuadamente construida y contiene los elementos necesarios para el monitoreo del proyecto. El programa incluye un plan de monitoreo adecuado. El proyecto identifica y aborda adecuadamente los requisitos de seguimiento y evaluación, así como la disponibilidad de datos.

El programa incluye dos análisis de costo-beneficio (ACB). El análisis de la recaudación de impuestos centralizada tiene una TIR de 21.6%, y el de la inversión pública de 20.3%. En ambos, los beneficios económicos han sido claramente cuantificados y los costos reflejan los costos reales de los recursos a la economía. Para ambos, supuestos utilizados han sido claramente presentados y se ha realizado un análisis de sensibilidad tomando en consideración variaciones en supuestos clave.

Se propone una evaluación de impacto relevante para estudiar los beneficios de las inversiones urbanas (mediante el método de precios hedónicos). Sin embargo, no se presenta un grupo de control y un contrafactual adecuado, no se incluyen las hipótesis de identificación, y no realiza un análisis de poder estadístico. Los métodos presentados para medir los resultados no permiten atribución empírica.

La clasificación de riesgo general del programa es media. Las medidas de mitigación han sido identificadas y presentan indicadores de seguimiento adecuados.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto:	La primera operación individual de la CCLIP tiene como objetivos específicos a nivel de los GD: (i) incrementar los ingresos por concepto de la contribución inmobiliaria; (ii) mejorar la oportunidad en la información financiera departamental; (iii) mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión; y (iv) implementar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo departamental en términos de servicios al ciudadano.
-------------------------------	--

Indicadores de impacto	Línea de base	Meta	Comentarios
Porcentaje de Ingresos Propios Departamentales	2014: 45%	2021: 50%	Métrica: Promedio de los ingresos propios departamentales sobre los ingresos totales departamentales. Medio de verificación: Observatorio Territorial de OPP

Indicadores de resultados	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Resultado 1 Tasa de crecimiento de los ingresos del impuesto inmobiliario en términos reales anuales	2014: 1,4%					5%	5 puntos porcentuales por encima del crecimiento de 2014	Medio de verificación: Observatorio Territorial de OPP
Resultado 2 Meses promedio en la entrega de información después de cerrado el ejercicio por parte de los GD	2014: 8 meses					4 meses	Reducción en 50% en la demora en la entrega de la información financiera	1/N* Σ (Fecha de recepción - fecha de solicitud). Refiere a la información que formará parte de la matriz de monitoreo Medio de verificación: Informe de OPP

Indicadores de resultados	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Resultado 3 Diferencia promedio entre el precio de oficina y el monto adjudicado	2016: 12%	12%	12%	11%	11%	10%	Reducción de 17% de la diferencia promedio	Métrica: Σ (Precio de oficina i/Suma total precios de oficina)* (Precio adjudicado i – Precio de oficina i). Medio de verificación: Informe de OPP
Resultado 4 Tiempo promedio transcurrido desde la solicitud de no objeción (al pliego y al proyecto) y la fecha de contratación de la empresa constructora	2016: 400 días	400 días		300 días		240 días	Reducción de 160 días	Métrica: $1/N * \Sigma$ (Fecha de contratación a empresa constructora - Fecha de nota de solicitud de NOB). Medio de verificación: Informe de OPP
Resultado 5 Precio, en pesos uruguayos, del m ² de las áreas intervenidas respecto a las áreas sin intervención (precios hedónicos)	2016: US\$768 m ²					US\$945 m ²	Incremento del 23%	Métrica: Promedio en base a la muestra utilizada en el costo beneficio. Estimación del incremento se realizará haciendo uso de la metodología de precios hedónicos como un proxy sintético de las características de los servicios y equipamiento urbano. Medio de verificación: Informe de OPP

PRODUCTOS

Componente	Unidad de Medida	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Componente 1: Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión de los gobiernos departamentales								
Subcomponente 1.1: a. Fortalecimiento de la gestión de cobranza de tributos y financiera								
Producto 1.1.1: Gobiernos departamentales con sistema de recaudación por contribución catastral centralizado implementado y funcionando	GD	0	3	15	0	0	18	Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 1.1.2: Gobiernos departamentales con estudios de padrones actualizados	GD	1	2	3	3	0	9	Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 1.1.3: Gobiernos departamentales que aplican el plan de cuentas único	GD	3	4	4	4	3	18	Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 1.1.4: Gobiernos departamentales que realizan su gestión financiera por medio de sistemas de información financiera integrales y con criterios unificados	GD	3	4	4	4	3	18	Incluye la utilización de sistemas nuevos y el plan de cuentas armonizado Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 1.1.5: Sistema de monitoreo de las finanzas departamentales desarrollado e implementado	Sistema	0	1	0	0	0	1	Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 1.1.6: Estudios para el fortalecimiento de la gestión del gasto, la gestión por resultados y costeo de los servicios	Estudios	0	4	3	3	8	18	Medio de verificación: Informe de OPP
Subcomponente 1.2: b. Fortalecimiento de la gestión de la inversión incorporando criterios de adaptación al cambio climático								
Producto 1.2.1: Gobiernos departamentales capacitados en la implementación de instrumentos de planificación de las inversiones y gestión de riesgo	GD	3	3	3	3	6	18	Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 1.2.2: Gobiernos departamentales que cuentan con proyectos de mitigación de riesgos y adaptación al cambio climático	GD	0	1	0	1	1	3	Medio de verificación: Informe de OPP

Componente	Unidad de Medida	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta	Comentarios
Componente 2: Inversiones para el desarrollo departamental								
Producto 2.1: Proyectos con estudios de preinversión	Proyectos	9	8	3	0	0	20	Medio de verificación: Informe de OPP Se incluirá un estudio documentando el porcentaje y la situación de las mujeres empleadas por las empresas constructoras
Producto 2.2: Proyectos financiados con el Fondo Complementario	Proyectos	0	0	0	8	0	8	Medio de verificación: Informe de OPP
Producto 2.3: Proyectos financiados con el Fondo de Asignación Inicial	Proyectos	0	4	5	9	15	33	Medio de verificación: Informe de OPP

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	Uruguay
PROYECTO N°:	UR-L1111
NOMBRE:	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) del Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacional (UR-O1148). Primera Operación Individual bajo la CCLIP: Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales (UR-L1111)
ORGANISMO EJECUTOR:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
EQUIPO FIDUCIARIO:	Nadia Rauschert, Especialista Fiduciario en Gestión Financiera; y David Salazar, Especialista Fiduciario en Adquisiciones (FMP/CUR)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación corresponde a la primera operación individual de la línea de crédito condicional para préstamos de inversión (UR-O1148), por US\$90 millones, de los cuales US\$75 millones serán con recursos del financiamiento. El prestatario será la República Oriental del Uruguay, el organismo ejecutor será la OPP siendo los 18 Gobiernos Departamentales (GD) del interior los posibles subejecutores de esta operación. La OPP es un organismo dependiente de la Presidencia de la República, que cuenta con una estructura organizacional y administrativa que será responsable por la ejecución de los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local.
- 1.2 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios establecidos para el presente programa se fundamentan en los antecedentes de OPP como unidad ejecutora de los préstamos 1489/OC-UR - Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (cerrado) y 2668/OC-UR - Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, en fase final de ejecución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR Y SUB EJECUTOR

- 2.1 La OPP tiene experiencia en la ejecución de proyectos con el Banco. La Unidad Ejecutora de este Préstamo es sustancialmente la misma a cargo del Préstamo 2268/OC-UR, cuyo contexto fiduciario es satisfactorio. Asimismo, esta unidad estará a cargo al Programa de Mejora de Caminos Rurales Productivos (UR-L1114), en fase de diseño, quienes en conjunto con los coordinadores de cada Componente, Coordinador General y las Áreas de Apoyo, dependerán de la Dirección de Descentralización.
- 2.2 Sus procesos y su ambiente general de controles internos, se los considera razonables, en su conjunto.
- 2.3 En cuanto a los Sistemas Nacionales, o sus equivalentes, que utilizaría en esta operación, son los siguientes:

- a. Presupuesto. Los recursos presupuestales de esta operación han sido considerados en la nueva Ley de Presupuesto Quinquenal 2015-2019.
- b. Tesorería. Para manejar los recursos del programa se habilitará una cuenta especial en el Banco Central del Uruguay (BCU), cuenta que forma parte de la Cuenta Única Nacional (CUN) a nombre de la OPP. Este luego transferirá a cada Gobierno Departamental en base a las necesidades mensuales de caja que estas presentan.
- c. Control Externo. Será efectuado por el Tribunal de Cuentas (TCR), organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I en la lista de auditores elegibles de la Representación de Uruguay.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Durante el taller de riesgos, realizado en junio de 2016 bajo la metodología GRP, se identificaron dos riesgos fiduciarios, ambos de calificación baja.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES

- 4.1 **Tipo de cambio (TC).** Para la rendición de cuentas de los gastos realizados en moneda local a dólares (moneda de la operación) se utilizará el criterio del TC de la fecha efectiva de la conversión de los dólares transferidos por el Banco (artículo 4.10 inciso b (i) de las Normas Generales). Para los gastos con fuente de contrapartida y para el reconocimiento de gastos, si hubiere, se usará el TC del último día del mes anterior a la fecha efectiva del pago.
- 4.2 **Justificación de gastos.** Teniendo en cuenta el mecanismo de ejecución de esta operación, que implica la transferencia de recursos a los GD, cada una con sus correspondientes procesos y tiempos de rendición, así como las normas presupuestarias del país que comprometen los recursos del Banco con los compromisos a nivel del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) (código SIR) y sumado al volumen transaccional, es que a efectos de minimizar el riesgo de entretencimiento de la ejecución de alguno de los componentes y que la unidad ejecutora no presente dificultades con su liquidez, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 70% de los saldos anticipados.
- 4.3 **Auditoría de estados financieros.** Se presentarán estados anuales dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio y un estado final al cierre, dentro de los 120 días posteriores a la fecha vigente de último desembolso.
- 4.4 **Subejecución de los Gobiernos Departamentales.** Para la ejecución de las obras previstas en el Componente II, la ejecución de las obras, contrataciones, supervisión y pagos estarán a cargo de las mismas intendencias beneficiarias, con asesoría cercana de la UC, quien asegurará el cumplimiento del Plan de Adquisiciones (PA) y los procedimientos aplicables.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las Políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9).
- 5.2 Ejecución de las Adquisiciones:
- a. Para la contratación de las obras previstas en el Componente II, se ha acordado con el Banco un pliego particular de condiciones, que será utilizado para la contratación de obras bajo el límite de LPI.
 - b. En función de la existencia de adecuada normativa nacional sobre los procedimientos para dar vista de los expedientes licitatorios a los oferentes, así como la posibilidad de que estos accedan a los documentos de las ofertas, y en función de que esta práctica se encuentra regulada (TOCAF Arts. 65 y 67, así como la Ley No. 18.381) y ha sido evaluada por el Banco en las operaciones en ejecución, el ejecutor podrá, en esta operación, hacer uso de dicha normativa, adaptando lo pertinente en los documentos de licitación a ser utilizados, que deberán contar con la no objeción previa del Banco¹.
 - c. Antes de llevar a cabo cualquier proceso de adquisición, el OE deberá presentar para la aprobación previa del Banco el PA con el detalle que indique: (i) los contratos para bienes y servicios requeridos para llevar a cabo el programa; (ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de las contrataciones. El Prestatario deberá actualizar el PA con frecuencia mínima de doce meses, y según las necesidades del programa. Cualquier propuesta de revisión del PA debe ser presentada al Banco para su aprobación.
 - d. En el PA acordado se prevé la recontractación de consultores individuales que previamente fueron seleccionados para el préstamo 2668/OC-UR y que continuarán prestando servicios para la presente operación. Se considera adecuado este procedimiento en función de los requerimientos de continuidad y del adecuado desempeño de dichos consultores.
- 5.3 Las siguientes son las disposiciones aplicables para la ejecución de las adquisiciones:

¹ El procedimiento descrito se enmarca dentro de una práctica nacional que favorece la transparencia en las adquisiciones y que no se contrapone con la aplicación de las Políticas del Banco. Para asegurar que en la práctica el procedimiento se ejecute dentro de lo permitido por las Políticas del Banco, los documentos de licitación deberán contar con la No Objeción del Banco.

- a. Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría²: los contratos generados y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco, con la posibilidad de incorporar lo indicado en 5.2.a. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco. Dentro de esta categoría, se ha acordado la contratación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, para la realización de ensayos de calidad de las obras, conforme a lo que indica el PA adjunto. El método previsto es adecuado en función de la continuidad natural de los servicios y la necesidad de asegurar unicidad, uniformidad y consistencia en esta actividad.
- b. Firmas Consultoras: se seleccionarán y contratarán según las Políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex ante.
- c. Selección de los consultores individuales: de acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9, no se requiere del uso de lista corta ni se utiliza la Solicitud de Estándar de Propuestas. El ejecutor realizará procedimientos nacionales complementarios a los exigidos a la política del Banco, los cuales no se contraponen con lo allí estipulado, pero deberá asegurar que se cumplen con los plazos y la validez de la publicidad de los llamados.

5.4 Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo. No se prevé esta modalidad.

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

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

5.5 **Adquisiciones Principales**: Ver Plan de Adquisiciones.

5.6 **Supervisión de Adquisiciones**. El método de revisión inicial es ex post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPI y consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex ante.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

6.1 **Programación y presupuesto**. Se verificará la correcta asignación presupuestaria dentro del Presupuesto Quinquenal 2015-2019 y se realizará un

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

³ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

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

seguimiento de su ejecución a efectos de que la operación se pueda ejecutar en los tiempos previstos de acuerdo con su POA anual.

- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** Los estados financieros del proyecto deberán ser emitidos de acuerdo a Normas Internacionales de Información Financiera. La OPP usará el mismo sistema contable que viene utilizando para la registración de las anteriores operaciones financiadas por el Banco. Dicho sistema se denomina Gestión Contable Integral (GCI), siendo un sistema bimoneda que cumple con los requisitos contables necesarios para la registración de esta operación. El ejecutor posee un plan de cuentas complejo, con una apertura auxiliar por centro de costos asociado a los productos de la matriz de resultados (separado por Intendencia). Esta apertura permite generar información por rubro contable, producto y por Intendencia.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Para el uso de fondos, la OPP deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del programa en el BCU. Se desembolsará en base a anticipos financieros, fundamentados en una programación de caja de periodicidad máxima semestral en base a las necesidades financieras de este y de los Gobiernos Departamentales.
- 6.4 **Control Interno y auditoría externa.** Los informes de la auditoría externa del programa y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, dentro de los 120 días siguientes. Se deberán tomar en consideración las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las Guías emitidas por el Banco para el efecto.

VII. PLAN DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

- 7.1 El Plan de Supervisión considerará los siguientes aspectos:
- a. Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera, donde entre otros aspectos se hará énfasis en el fortalecimiento y capacitación de los Gobiernos Departamentales en los procesos y requisitos de información del Banco.
 - b. La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex post, y la verificación será efectuada por el auditor externo, junto con la presentación de sus informes anuales.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/16

Uruguay. Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) UR-O1148
Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal
y de Servicios Subnacionales

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el acuerdo o acuerdos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay para establecer la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) UR-O1148, hasta por la suma de US\$300.000.000 con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco, para cooperar en la ejecución del Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales.

2. Establecer que los recursos asignados a la Línea de Crédito Condicional (CCLIP) UR-O1148 mencionada en el párrafo anterior sean utilizados para financiar operaciones individuales de préstamo de conformidad con: (a) los objetivos y reglamentos de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión aprobados mediante la Resolución DE-58/03 y su modificación aprobada mediante las Resoluciones DE-10/07 y DE-164/07; (b) las disposiciones de los documentos GN-2246-4, GN-2246-7 y GN-2564-3; y (c) los términos y condiciones que consten en la Propuesta de Préstamo de la correspondiente operación individual.

(Aprobada el ___ de _____ de 2016)

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 40676147
Pipeline No.: UR-O1148

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/16

Uruguay. Préstamo ___/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal
y de Servicios Subnacionales. Primera Operación Individual
bajo la Línea de Crédito Condicional para
Proyectos de Inversión
(CCLIP) UR-O1148

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales, que constituye la primera operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) UR-O1148, aprobada mediante Resolución DE-___/16 de fecha ___ de _____ de 2016. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$75.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2016)

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS: 40676163
Pipeline No.: UR-L1111