Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

REPORTE DE ESTADO DEL PROYECTO

ENERO 2013 - JUNIO 2013

SECCIÓN 1: SÍNTESIS DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO: PLAN DE APOYO A LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS

Nro. Proyecto: UR-M1040 - Nro. Operación: ATN/ME-12386-UR

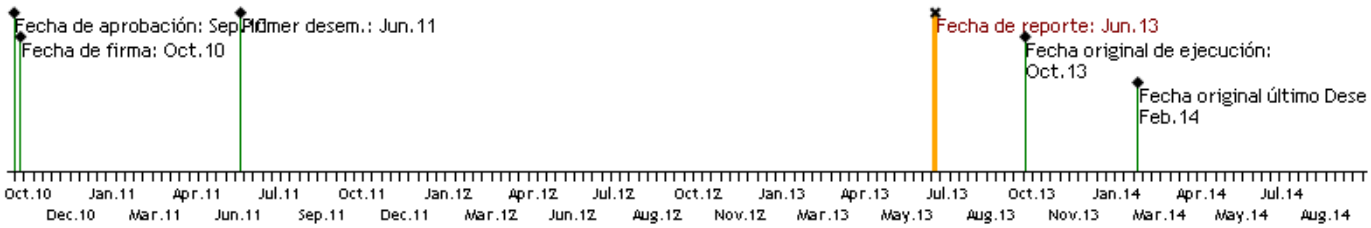
Resultado: El propósito es fortalecer la capacidad institucional del Estado uruguayo para aplicar esquemas armonizados de Asociación Público Privada (APPs), permitiendo la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos mediante un incremento de la participación privada en los mismos.

País Administrador	País Beneficiario
URUGUAY	URUGUAY

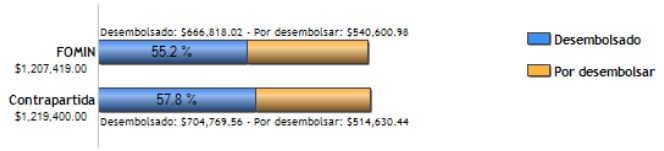
Agencia Ejecutora:

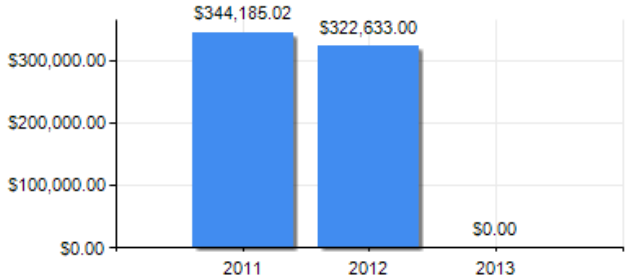
Líder equipo de diseño: Castillo Leska, Ana
Líder equipo de supervisión: Castillo Leska, Ana

CRONOLOGÍA DE EVENTOS

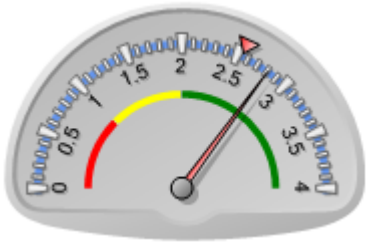


RECURSOS

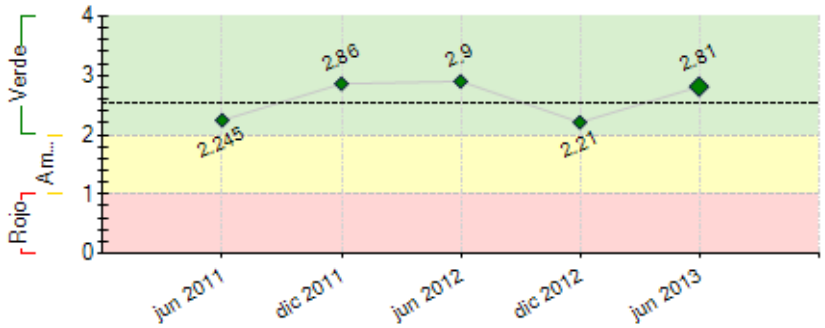




PUNTAJE DE DESEMPEÑO



Puntaje actual: Satisfactorio: 2.81
Promedio FOMIN: 2.548

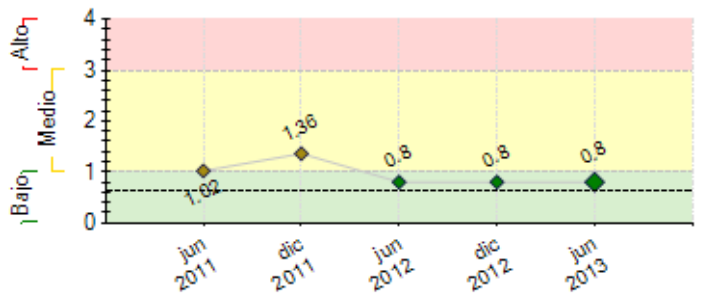


----- Promedio desempeño FOMIN

RIESGOS EXTERNOS

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

	Riesgo
Administración Financiera:	Bajo
Adquisiciones:	Bajo
Capacidad Técnica:	Alto



---- Promedio de riesgo FOMIN: 0.633

SECCIÓN 2: DESEMPEÑO

Resumen del desempeño del proyecto desde el inicio

El proyecto está contribuyendo a ampliar opciones de inversión en infraestructura pública. Se mejoró el marco jurídico (aprobación de Ley 18.786 y decretos reglamentarios). Se capacitó, se posibilitó el contacto con experiencias internacionales relevantes y se financiaron consultorías técnicas y metodológicas (CND, MEF y OPP+ agentes públicos y privados relevantes en la toma de decisiones en infraestructura. El país dispone de una unidad capacitada para la estructuración (dentro de la CND), una unidad especializada en evaluación (en MEF) y contrapartes capacitadas en el OPP, que están permitiendo licitar los primeros proyectos PPP. Se concentró la capacitación en un diploma otorgado por la UP de Madrid, existiendo avances en la dirección de instalar estudios de postgrado en acuerdo con universidades locales.

Las dificultades principales en la ejecución están vinculadas a: a) inexperiencia en la prespuestación de este tipo de iniciativa y b) dificultad para sensibilización y capacitación en áreas estratégicas (salud, educación) y c) falta de liderazgo en la aplicación de la herramienta

Las acciones críticas para el período restante de ejecución serán: atraer al mercado en primeras licitaciones, consolidar equipo de CND mejorando su

organización y métodos de trabajo, comunicación (con énfasis en avances en difusión de proyectos con participación de privados), sensibilizar sectores estratégicos y ajuste de instrumentos financieros para proyectos

Comentarios del líder de Equipo de Supervisión

De acuerdo con los comentarios de la Agencia Ejecutora

El Proyecto ha tenido avances importantes en términos de mejoras en el marco jurídico, la formación de recursos humanos y el desarrollo de metodologías, así como en la generación de nuevas unidades especializadas tanto en la Corporación Nacional para el Desarollo (CND) como en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Fue licitado el primero de los proyectos de participación público privada (PPPs) al que se presentaron 4 oferentes (http://espanol.upi.com/Politica/2013/07/23/En-Uruguay-abren-propuestas-de-licitaci%C3%B3n-para-c%C3%A1rcel/UPI-43001374563700/). Este proyecto por tratarse de una cárcel no está incluído en el alcance de la cooperación técnica del FOMIN.
La principal dificultad, en términos de la ejecución del Proyecto, ha estado en la identificación de nuevas iniciativas piloto de participación público-privado (PPPs). La cooperación técnica preveía la estructuración de dos pilotos. Uno de estos pilotos, la Ruta 21/24, sigue en fase de evaluación y se espera que se licite a la brevedad.
En vistas de la dificultades en la identificación de nuevos proyectos PPPs la CND revisó su estrategia interna. Como resultado de esta revisión, se han incluído en sus servicios de estructuración otros mecanismos que incluyan la participación del sector privado - fideicomisos, concesiones, entre otros -, resulten igualmente eficaces en la provisión de infraestructuras, y a su vez con menores costos y resistencia de parte de las administraciones públicas contratantes.
Si bien ha habido algunas demoras torno al desarrollo de productos financieros, estos serán abordados por la CND en el segundo semestre de 2013, por lo que la falta de avance en ésta área no afectaría el logro del objetivo.
El principal riesgo continúa siendo la demora en los procesos de estructuración de los proyectos. El diseño de la Unidad de PPP y la asignación de roles que hace el marco normativo provoca una fuerte interdependencia de la CND con el resto del entramado institucional, teniendo consecuencias en los plazos de estructuración y evaluación de los proyectos. Entre las acciones de mitigación se encuentran: (i) reactivar los mecanismos de coordinación institucional, (ii) la mejora de los procesos internos, para lo cual se ha comenzado a trabajar dentro de la CND; y (iii) la implementación de acciones de comunicación para que el sector privado continúe interesado en su participación. De todas formas, en la medida que se vayan concretando los primeros proyectos, esto enviará señales de mayor certeza a los diferentes actores involucrados
Las perspectivas futuras del Proyecto en cuanto al logro de sus objetivos son optimistas, aunque seguramente no podrán concretarse en los plazos previstos originalmente. La nueva estrategia le ha permitido comenzar a estructurar 6 nuevos proyectos de infraestructura con participación del sector privado en diferentes modalidades.

Resumen del desempeño del proyecto en los últimos seis meses

Durante el primer semestre de 2013 se revisó la estrategia global de abordaje de las iniciativas que implican participación público-privada en provisión de infraestructura. El cambio consiste en analizar con las diversas áreas del sector público el abanico más amplio posible de instrumentos para la participación del sector privado financiando, asumiendo riesgos y aportando eficiencia a la gestión. Esto supone no limitar las iniciativas al marco de la ley 18.786, apoyando a los organismos en la instrumentación de las variantes que sean eficaces y estén dispuestos a instrumentar (concesiones, fideicomisos específicos, etc.). Se finalizó en este período la estrategia de comunicación, aplicando sus bases en el diseño de instrumentos específicos (difusión en la sitio web, lanzamientos, entrevistas personalizadas). En el marco de la reestructura de CND, se instituyó un área de Productos y Servicios que incorpora las actividades de estructuración de proyectos de infraestructura (el gerente integra la unidad coord. del proyecto). Se avanzó en este período en la definición del plan estratégico del área, estableciéndose los tdr de dos consultorías de apoyo a su implementación (recursos humanos y definición de procesos y procedimientos). En el semestre se verificaron dos dificultades relevantes: a) la dificultad para determinación de un segundo proyecto piloto (previo al cambio de estrategia) y b) concreción de instancias de coordinación en el Comité Coordinador del proyecto

Comentarios del líder de Equipo de Supervisión

De acuerdo con los comentarios de la Agencia Ejecutora
El Proyecto ha tenido una ejecución más lenta que lo previsto en el primer semestre del año. Esto se ha debido principalmente a la necesidad de revisar la estrategia ante la ausencia de demanda de parte de las Administraciones Públicas contratantes por el mecanismo de participación pública privada, y al proceso de re-estructuración que ha llevado adelante la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).
El próximo semestre está prevista la Evaluación del Proyecto, para lo cual se han acordado los Términos de Referencia con la CND.

SECCIÓN 3: INDICADORES E HITOS

		Indicadores	Línea de base	Intermedio 1	Intermedio 2	Intermedio 3	Planeado	Logrado	Estado
Resultado: El propósito es fortalecer la capacidad institucional del Estado uruguayo para aplicar esquemas armonizados de Asociación Público Privada (APPs), permitiendo la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos mediante un incremento de la participación privada en los mismos.	**P.I1**	Puntuación obtenida en el Infrascope Capacity Index (escala de 0 a 100)	31.8				35	49.5	
							Feb 2014	Dic 2012	
	P.I2	Número de proyectos adicionales a los pilotos que han comenzado a ser estructurados por la CND.	0				2	6	
							Feb 2014	Jul 2013	
Componente 1: Apoyo al desarrollo del marco normativo y legal **Peso:** 10% **Clasificación:** Satisfactorio	**C1.I1**	Reglamentación requerida para la implementación de la ley	0				1	1	
							Oct 2011	Ene 2012	
	C1.I2	Puntaje referido a marco normativo Infrascope	34.4				34.7	56.3	Finalizado
							Feb 2014	Dic 2012	
Componente 2: Fortalecimiento de las capacidades locales **Peso:** 50% **Clasificación:** Satisfactorio	**C2.I1**	Se ha integrado el equipo técnico del Area Infraestructura – APP de la CND incluyendo las funciones principales de: Diseño, Evaluación, Adquisiciones, Seguimiento y Control.	0				1	1	Finalizado
							Abr 2011	Mar 2011	
	C2.I2	Manuales disponibles para ser utilizados:incluyendo los procesos de: diseño, evaluación, adquisiciones y seguimiento y control de los proyectos	0				1	1	
							Abr 2012	Jun 2012	
	C2.I3	El equipo técnico de la CND Area de Infraestructura – APP poseen las competencias básicas para diseñar, evaluar y gestionar los contratos de APP en relacion a la situación incial.	0				1	0.6	
							Oct 2012	Mar 2012	
	C2.I4	-Esta disponible on-line, para el público en general, la información de la cartera de Proyectos	0				1	0.3	
							Feb 2014	Mar 2012	
	C2.I5	Número de personas que han participado de actividad de formación de una duración superior a las 40 horas	0				100	84	
							Feb 2014	Dic 2012	
Componente 3: Identificación de un Inventario de Proyectos en el mediano plazo y apoyo al desarrollo de dos proyectos pilotos **Peso:** 20% **Clasificación:** Satisfactorio	**C3.I1**	Existe un programa de proyectos identificado con potencial de aplicación de APP.						No	
							Jun 2013	Ene 2013	
	C3.I2	Número de proyectos piloto adjudicados	0				2	0	
							Feb 2014	Ago 2011	
	C3.I3	Existe un programa de proyectos APP para ser ejecutado en el mediano plazo	0				1	0	
							Feb 2014	Nov 2012	
Componente 4: Desarrollo de instrumentos financieros **Peso:** 20% **Clasificación:** Insatisfactorio	**C4.I1**	Propuesta para la implementación de un fondo de estructuración de Proyectos	0				1	0	Atrasado
							Oct 2011	Mar 2012	
	C4.I2	Se ha implementado un fondo de estructuración de Proyectos	0				1		
							Feb 2014	Jun 2013	
	C4.I3	Se dispone de un análisis para el establecimiento de un fondo de financiamiento y un fondo de garantía.	0				1		
							Feb 2014	Jun 2013	

	Hitos	Planeado	Fecha de cumplimiento	Logrado	Fecha alcanzada	Estado
H0	[*] Condiciones previas	7	Abr 2011	7	Mar 2011	Logrado
H1	[*] Plan de Capacitación acordado y validado por Comité Coordinador	1	Abr 2011	1	May 2011	Logrado tarde
H2	[*] Ciclo de proyecto definido y primera versión de pauta metodológica	1	Sep 2011	1	Sep 2011	Logrado
H3	[*] Primer piloto evaluado y en condiciones de ser licitado	1	Sep 2012	1	Nov 2012	Logrado tarde
H4	[*] Unidad técnica de CND con estructura y procedimientos ajustados	1	Jun 2013	0	Jun 2013	
H5	Portal reportando información actualizada de proyectos que involucran colaboración público-privada en el área de infraestructura, en los que está involucrada CND	1	Oct 2013	0	Jun 2013	
H6	Diseño de fondo de financiamiento de infraestructura para actores privados.	1	Dic 2013	0	Jun 2013	
H7	Personales de las áreas de Salud y educación han participado de capacitación y misiones a conocer experiencia internacional	1	Dic 2013	0	Jun 2013	
H8	El Area de Proyectos y Servicios de CND cuenta con un plan de desarrollo del área para actuar como estructurador y gestor en el área de infraestructura, y manuales y procedimientos que lo soportan	1	Feb 2014	0	Jun 2013	

[*] Indica que el hito ha sido reformulado

FACTORES CRÍTICOS QUE HAN AFECTADO EL DESEMPEÑO
[No se reportaron factores para este período]

SECCIÓN 4: RIESGOS

RIESGOS MÁS RELEVANTES QUE PUEDEN AFECTAR EL DESEMPEÑO FUTURO

	Nivel	Acción de mitigación	Responsable
1. Se producen demoras en el proceso de estructuración de los proyectos desestimulando el interés de los privados (inversores, estructuradores, y otros).	Medio	Implementar acciones de comunicación que de señales de confianza al sector privado. Revisar los procesos internos en la CND con el objetivo de buscar mejoras en la eficiencia. Estrategia de comunicación está abordando la comunicación con el sector privado	Project Guest
2. Existen fallas en los primeros procesos de diseño, estructuración y adjudicación que afectan la credibilidad del mecanismo de PPP y de la CND	Medio	La probabilidad de ocurrencia de este riesgo es baja, sin embargo mantiene en 30% (anteriormente fue 20% y 10%) debido al retraso existente. En noviembre 2012 se entregó al MTOP el borrador de pliego de rutas 21 y 24, mitigando este riesgo.	Project Guest
3. Hay restricciones regulatorias y/o demoras en la creación/ aprobación de fondos	Bajo	Se incorpora al Banco Central desde etapas tempranas en la discusión de los instrumentos. En la consultoría en curso, contratada por el MEF, se han mantenido contactos con el BCU.	Project Guest
4. Existen dificultades en la coordinación interinstitucional, entre CND-MEF-OPP.	Bajo	Se utiliza la instancia de coordinación interinstitucional para avanzar sobre los temas en que no exisiten acuerdos a nivel de los equipos técnicos. Esta área debe mejorarse debido a que presisten desentendimientos en el funcionamiento práctico. El Comité deberá incrementar su participación y dar lineamientos operativos y en el área de comunicación.	Project Guest

NIVEL DE RIESGO DEL PROYECTO: Medio **NÚMERO TOTAL DE RIESGOS:** 6 **RIESGOS VIGENTES:** 4 **RIESGOS NO VIGENTES:** 1 **RIESGOS MITIGADOS:** 1

SECCIÓN 5: SOSTENIBILIDAD

Probabilidad de que exista sostenibilidad después de terminado el proyecto: P - Probable

FACTORES CRÍTICOS QUE PUEDEN AFECTAR LA SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO

Factor	Comentarios
[X] Falta de un **mercado** para los servicios y/o actividades desarrollados por el proyecto (baja capacidad de pago o demanda por tales servicios)	Se ha ampliado la oferta de servicios de estructuración a otras modalidades (concesiones, fideicomisos) donde participa el sector privado, pero que son diferentes a las PPPs. Se analizará en los próximos meses si estos mecanismos tienen demanda.

Acciones realizadas o a ser implementadas relativas a la sostenibilidad:

Se profundizaron los avances en las áreas mencionadas en el semestre anterior: a) el área de productos y servicios de CND cuenta con un plan estratégico y el proyecto aportará consultorías que reforzarán los procesos, procedimientos y plan de recursos humanos para su implementacion, y b) la UDELAR ha avanzado en la definición de una eventual oferta de estudios de postgrado en desarrollo y financiamiento de infraestructura

En lo que resta del tiempo de ejecución se deberá reforzar el funcionamiento del Comité Coordinador del Proyecto y procurar derivar de él una estructura de coordinación de caracter permanente entre MEF-CND y OPP para que lidere la incorporación de modalidades PPP en el desarrollo de infraestructura

SECCIÓN 6: LECCIONES PRÁCTICAS

	Relativa a	Autor
1. El diseño de la Unidad de PPP y la asignación de roles que hace el marco normativo provoca una fuerte interdependencia de la CND con el resto del entramado institucional, teniendo consecuencias en los plazos de estructuración y evaluación de los proyectos de participación pública privada. Esto tiene que ser evaluado a la hora de diseñar futuras asistencias técnicas del FOMIN, ya que pueden afectarse sensiblemente los plazos de ejecución de las mismas, por factores externos a las propias contrapartes.	Design	Castillo Leska, Ana *[FOMIN]*
2. La apertura de ofertas en el primer proyecto estructurado bajo la ley 18.785 mostró que existe un fuerte interés en empresas locales relevantes. En la etapa inmediata previa a la apertura existió un gran escepticismo en el equipo técnico y los actores vinculados respecto a la existencia efectiva de oferentes. Debe tenerse presente en estas situaciones que el equipo técnico debe velar por la calidad del pliego, del modelo de negocios que sustenta el llamado y la consistencia del procedimiento, apostando a que el mercado responde cuando se cumplen estas condiciones.	Implementation	Terra, Juan Pablo