Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

REPORTE DE ESTADO DEL PROYECTO

JULIO 2013 - DICIEMBRE 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

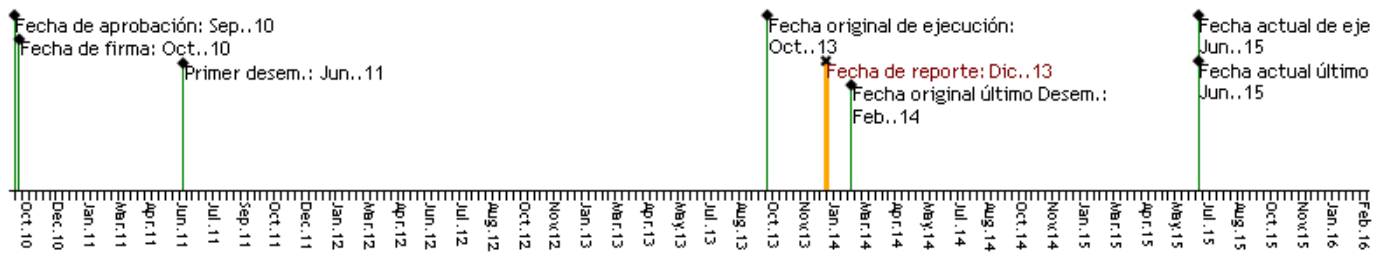
Resultado: El propósito es fortalecer la capacidad institucional del Estado uruguayo para aplicar esquemas armonizados de Asociación Público Privada (APPs), permitiendo la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos mediante un incremento de la participación privada en los mismos.

País Administrador	País Beneficiario
URUGUAY	URUGUAY

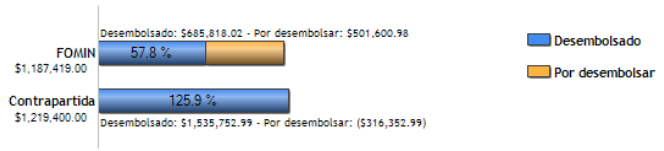
Agencia Ejecutora: CORPORACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO

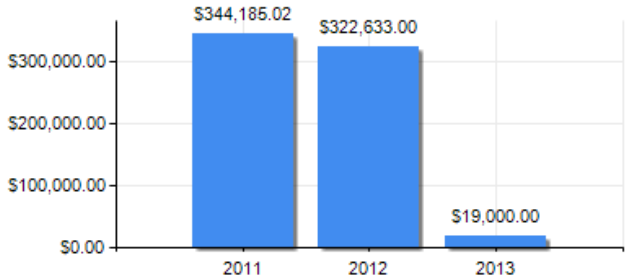
Líder equipo de diseño: Castillo Leska, Ana
Líder equipo de supervisión: Castillo Leska, Ana

CRONOLOGÍA DE EVENTOS

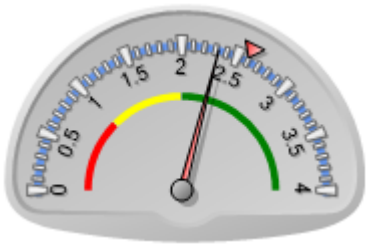


RECURSOS

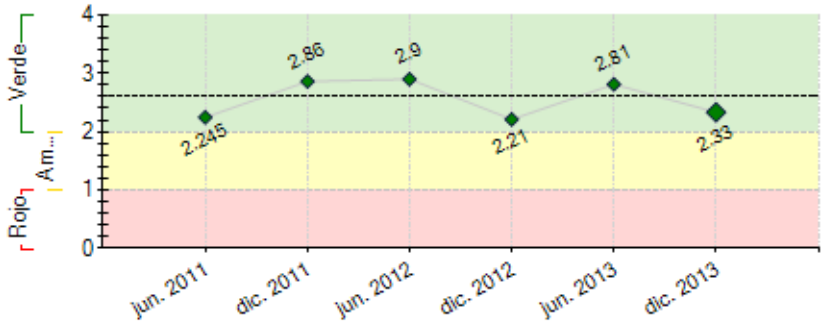




PUNTAJE DE DESEMPEÑO



Puntaje actual: Satisfactorio: 2.33
Promedio FOMIN: 2.596

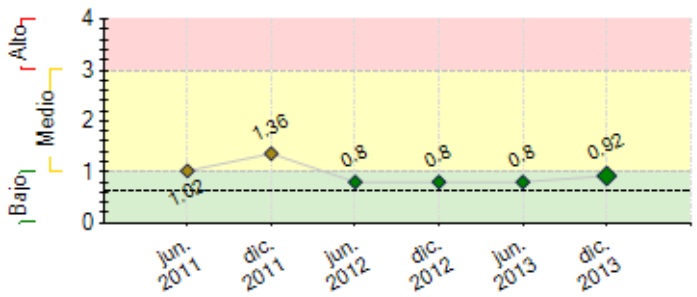


----- Promedio desempeño FOMIN

RIESGOS EXTERNOS

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

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



---- Promedio de riesgo FOMIN: 0.621

SECCIÓN 2: DESEMPEÑO

Resumen del desempeño del proyecto desde el inicio

Principales logros

Los informes de avance y las evaluación intermedia realizada dejan en claro que en el primer y segundo componentes se alcanzaron resultados relevantes, contándose con una normativa (ley 17.786 del 19 de junio de 2011 y decreto reglamentario CM/449 del 26 de enero de 2012) suficiente y adecuada, no resultando limitante para la implementación de proyectos bajo la modalidad de participación público-privada. El Programa apoyó con consultorías oportunas y pertinentes la consolidación de este marco normativo.

El fortalecimiento institucional a nivel público y privado fue relevante en el período: equipos con idoneidad técnica (Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Corporación Nacional para el Desarrollo), así como en las eventuales administraciones públicas contratantes que contaban con proyectos identificados y sector privado. A nivel de capacitación y entrenamiento, se realizaron un conjunto de acciones, articuladas en torno a un diploma de 100 horas de duración, pero ampliadas con cursos y pasantías específicos en el exterior que permitieron incorporar en plazos razonables las lecciones aprendidas más relevantes a nivel internacional.

Dificultades

Por otra parte, existieron dificultades a nivel de el liderazgo institucional que dificultaron la implementación de proyectos piloto y la formulación de soluciones financieras ad hoc para Uruguay. Esta situación determinó la formulación de una solicitud de prorroga con un plan de acción acorde a estos objetivos

Riesgos

Al momento el riesgo que aparece como el más importante es la falta de liderazgo o la falta de continuidad en el tema, entre otras cosas debido al momento en que se encuentra el proyecto respecto al ciclo electoral.

Perspectivas futuras

1-Es de esperar que el proyecto piloto del corredor vial de las rutas 21 y 24 finalmente se licite, previéndose para inicios del año próximo la adjudicación.
2- Es probable que culmine exitosamente la adjudicación de la Unidad de Personas Privadas de Libertad Nº1, teniendo un impacto positivo en el concepto de PPP y en la imagen del proyecto.
3-También es de esperar que se defina el segundo proyecto piloto, quedando la sostenibilidad del mismo sujeta a la continuidad del proceso después del acto electoral.
4- A mediano plazo el éxito del proyecto dependerá de que el próximo gobierno sea consciente de las ventajas y desventajas de contratar a través del mecanismo de las PPP, para ello es necesario avanzar en la definición de propuestas concretas para presentar a las nuevas autoridades.

Acciones a seguir

1- Sensibilización y capacitación mediante la práctica, aún en proyectos que no se estructuren integralmente como PPP's de actores técnicos con capacidad de decisión en relación a la modalidad de contratación de servicios vinculados a infraestructura. En particular la instrumentación de proyectos piloto estructurados bajo modalidad PPP, aunque no necesariamente bajo la regulación de la Ley PPP permite hacer un primer acercamiento a la experiencia PPP a sectores que no sienten atractivo la opción PPP y su marco legal.
2-Realización de visitas específicas de técnicos y tomadores de decisión a experiencias internacionales vinculadas con sectores aún no sensibilizados como educación o salud.
3- Favorecer la continuidad en los procesos realizando acciones estratégicas de sensibilización y capacitación de los nuevos equipos técnicos que se conformen a partir de marzo de 2015
4- Identificar un conjunto de proyectos específicos, que puedan ser estructurados como PPP y sentar las base para facilitar a los futuros tomadores de decisión.

Comentarios del líder de Equipo de Supervisión

De acuerdo con los comentarios de la Agencia Ejecutora

El Proyecto ha tenido lo siguientes logros: (i) un marco jurídico adecuado para el desarrollo de las proyectos de participación pública-privada (PPPs); (ii) instrumentos legales que facilitan la participación de capital privado en infraestructura; (iii) equipos profesionales calificados en la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); (iv) profesionales del sector pública y privado con comprensión adecuada de las PPPs; (v) un primer proyecto lanzado al mercado con interés de varios oferentes; (vi) un piloto con alto grado de avance y (vii) metodologías adecuadas para el desarrollo. El hecho que un proyecto con la complejidad de la "unidad penitenciaria" haya sido lanzado al mercado y recibido interés de varios oferentes indica que ni desde el punto de vista jurídico ni de las capacidades hay limitantes. No obstante, el Proyecto ha tenido dificultades en la identificación de un programa de proyectos (pipeline) a realizarse mediante el mecanismo de PPP y no ha tenido avances en el desarrollo de instrumentos financieros.
El informe de evaluación intermedia del proyecto señala entre los principales factores que han generado dificultades los siguientes: (i) la falta de decisión política y aparentemente convencimiento de las altas esferas de algunas administraciones públicas contratantes para llevar este tipo de proyectos; (ii) el manejo inicial de

expectativas al momento de promover la aprobacón de la ley; (iii) el entramado institucional existente, que precisa acuerdos multisectoriales para poder avanzar en el desarrollo de los proyectos PPPs y (iv) la falta de liderazgo.
En vistas que la actual administración está al final de su gestión, y teniendo en cuenta las experiencias de México y Reino Unido - entre otros - en las cuales una primer administración sentó la bases y la siguiente fue la que realmente impulsó el desarrollo de los instrumentos, durante el Taller de Evaluación Intermedia, los representantes del MEF, OPP y CND, acordaron las siguientes líneas de acción estratégica:
i. Hacer los esfuerzos para que el proyecto piloto vial (ruta 21/24) sea adjudicado antes del final de este período de gobierno.
ii. Trabajar en la identificaciñon de proyectos viables de ser desarrollados mediante la ley de PPPs, independientemente de los esfuerzos que la OPP puede estar llevando adelante.
iii. Desarrollar un cuerpo documental oredenado que permita a la próxima adminsitración la identificación clara de oportunidad de desarrollar PPPs en sectores claves de la economía.
iv. Continuar desarrollando proyectos de incorporación de capital privado en poryectos públicos.

Resumen del desempeño del proyecto en los últimos seis meses

Resultados alcanzados:

1-En la tercer edición del Diploma en Desarrollo y financiamiento de infraestructura participaron técnicos de las áreas de educación y salud, que hasta el momento no contaban con formación en esta temática.

3- Se acordó con estos organismos la realización de misiones al exterior para conocer aplicaciones específicas de soluciones mediante proyectos PPP.

4-Se avanzó en el diagnóstico y diseño de procesos y procedimientos para la estructuración de proyectos PPP con el apoyo de una consultoría contratada por el proyecto.

5- Se contrataron consultorías para fortalecer la formulación y evaluación mediante Project Finance, así como para apoyar el diseño y formulación de proyectos que si bien no se ejecutarán dentro del marco de la ley 17.786, contribuyen a incorporar al sector privado en la provisión de infraestructura y servicios conexos (caminos rurales, zal Montevideo).

Dificultades:

La mayor dificultad se verificó en el ritmo de las actividades y en las dificultades para que el comité coordinador asumiera el liderazgo de las acciones para darle más fuerza institucional.

Acciones a lograr:

La realización de la evaluación intermedia permitió exponer estas dificultades y realizar un plan de ejecución para un plazo de extensión del proyecto que permita consolidar los logros alcanzados. Esta instancia permitió reunir a los representantes de MEF y OPP que compartieron los objetivos y apoyaron el plan de acción propuesto

Comentarios del líder de Equipo de Supervisión

De acuerdo con los comentarios de la Agencia Ejecutora

El Proyecto ha tenido una ejecución más lenta de lo previsto en el último semestre.
Las actividades planeadas para el semestre tuvieron un avance dispar. En algunos caos no se ejecutaron (identificación de pipeline de proyectos / desarrollo de instrumentos financieros), y en otros se han realizado algunas actividades no obteniéndose aún los productos finales, como es el caso de los dos Hitos vencidos al finalizar el semestre. Se dispone de una primer versión de procesos y procedimientos internos para la estructuración de proyectos PPP y por otra parte, se logró la participación de técnicos de áreas estratégicas - como salud y educación - en el Diploma en PPP pero no se pudieron ejecutar las misiones de formación previstas.
Los obstáculos encontrados están claramente identificados por parte de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND): el entramado institucional existente requiere de acuerdos multi-sectoriales, y se necesita un liderazgo con la autoridad necesaria. Esto ha afectado el ritmo de ejecución general del Proyecto.
Para solucionar estos obstáculos, en oportunidad de la realización del Taller de Evaluacíón Intermedia, se reunió al Comité de Seguimiento - conformado por la CND, el Minsiterio de Economia y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)- quienes dieron apoyo al Proyecto y definieron y acordaron un futuro plan de acción.
El próximo semestre, la CND espera avanzar en: (i) la formación de los recursos humanos en áreas estratégicas (salud, educación); (ii) la identificacíón de un pipeline de proyectos; y (iii) la estructuración de proyectos de infraestructura donde participe el sector privado, aunque no necesariamente en el marco de la Ley de PPPs.

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.	**R.1**	Puntuación obtenida en el Infrascope Capacity Index (escala de 0 a 100)	31.8				35	49.5	
							Feb. 2014	Dic. 2012	
	R.2	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 Oct. 2012	0.6 Mar. 2012	
	C2.I4	-Esta disponible on-line, para el público en general, la información de la cartera de Proyectos	0				1 Feb. 2014	0.3 Mar. 2012	
	C2.I5	Número de personas que han participado de actividad de formación de una duración superior a las 40 horas	0				100 Feb. 2014	103 Jul. 2013	Finalizado
Componente 3: Identificación de un Inventario de Proyectos en el mediano plazo y apoyo al desarrollo de dos proyectos pilotos **Peso:** 20% **Clasificación:** Insatisfactorio	C3.I1	Existe un programa de proyectos identificado con potencial de aplicación de APP.						No Dic. 2013	Atrasado
							Jun. 2013		
	C3.I2	Número de proyectos piloto adjudicados	0				2 Feb. 2014	0 Ago. 2011	
	C3.I3	Existe un programa de proyectos APP para ser ejecutado en el mediano plazo	0				1 Feb. 2014	0 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 Oct. 2011	0 Mar. 2012	Atrasado
	C4.I2	Se ha implementado un fondo de estructuración de Proyectos	0				1 Feb. 2014	0 Jul. 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		

	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	Jun. 2012	Logrado
H4	[*] Unidad técnica de CND con estructura y procedimientos ajustados	1	Jun. 2013	1	Jun. 2013	Logrado
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	1	Dic. 2013	Logrado tarde
H6	Diseño de fondo de financiamiento de infraestructura para actores privados.	1	Dic. 2013	0	Dic. 2013	
H7	Personales de las áreas de Salud y educación han participado de capacitación y misiones a conocer experiencia internacional	1	Dic. 2013	0	Jul. 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	Dic. 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. 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 se incrementa a 40%(desde 30%) debido a las demoras en la publicación de pliego de rutas 21 y 24. Como forma de mitigación se planificaron pasos específicos para este proyecto y la inclusión de potenciales iniciativas en el área de educación	Project Guest
2. Se producen demoras en el proceso de estructuración de los proyectos desestimulando el interés de los privados (inversores, estructuradores, y otros).	Medio	El área de Proyectos y Servicios de CND avanzó en el diseño y ajuste de procedimientos para mejorar la eficiencia en la formulación. Los aspectos de comunicación son muy dependientes del liderazgo institucional que se espera del comité coordinador en el plan propuesto para la prórroga	Project Guest
3. Existen dificultades en la coordinación interinstitucional, entre CND-MEF-OPP.	Bajo	A partir de la instancia de evaluación intermedia, el comité coordinador aprobó un nuevo plan de acción que implica una mayor participación del propio comité en instancias específicas.	Project Guest
4. 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

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)	Esto se está supliendo parcialmente a través de la estructuración de otro tipo de proyectos donde se incorpora capital privado a proyectos públicos, aunque no necesariamente desarrollados bajo la Ley 18.876

Acciones realizadas o a ser implementadas relativas a la sostenibilidad:

Para propiciar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos se trabajó apoyando la formulación de procedimientos y manuales a nivel de CND, en la consolidación de los equipos técnicos (mediante capacitación) y en la revitalización del comité coordinador del proyecto, buscando que se constituya en un actor clave (dado su caracter interinstitucional) en la facilitación de proyectos PPP. En el plan de actividades propuesto en la solicitud de prórroga se enfatiza este rol, especialmente en lo referente a establecer un pipe line de proyectos a estructurar como iniciativas PPP.

SECCIÓN 6: LECCIONES PRÁCTICAS

	Relativa a	Autor
1. Una de las principales dificultades que enfrenta la ejecución del Proyeto es el entramado institucional existente, el cual precisa de acuerdos multisectoriales para el desarrollo de un proyecto de Asociación Público Privado y una clara decisión y liderazgo de parte de las altas esferas de las administraciones públicas contratantes. El primer proyecto licitado - una unidad penitenciaria - que por su naturaleza resulta mucho más complejo que otros proyectos que eran esperables de encontrar antes de una prisión, da cuentas que las trabas son internas y no referidas a la falta de apetito en el mercado o la imposiiblidad de financiar proyectos.	Implementation	Castillo Leska, Ana *[FOMIN]*
2. A pesar de estar previsto en el diseño del proyecto, se enfatiza la relevancia de contar con un adecuado liderazgo institucional para impulsar proyectos que implican innovación en aspectos organizacionales, técnicos y financieros. Durante el segundo semestre de 2013 se comprobó la dificultad de avanzar liderando el proceso desde CND (o cualquier institución especializada en estructuración). El Comité Coordinador, instrumento previsto en el diseño, debe contar con un protagonismo mucho mayor para alcanzar los objetivos buscados.	Implementation	Terra, Juan Pablo