

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **URUGUAY**

### **PROGRAMA DE MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE DESTINOS TURÍSTICOS ESTRATÉGICOS**

**(UR-L1018)**

### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Adela Moreda (RE1/EN1), Jefe de Equipo; Héctor Malarín (RE1/EN1); Mario Gallego (RE1/EN1); Javier Jiménez Mosquera (LEG/OPR); y Luis Macagno (COF/CUR). Ximena Álvarez (RE1/EN1) colaboró en la preparación de este documento.

## ÍNDICE

RESUMEN DE PROYECTO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA.....	1
A. El sector turismo en Uruguay .....	1
B. Estrategia del país en el sector.....	4
C. Estrategia del Banco en el país .....	7
D. Lecciones aprendidas de la acción del Banco en el sector .....	8
E. Coordinación con otros organismos internacionales .....	9
F. Conceptualización del Programa .....	9
II. EL PROGRAMA .....	12
A. Objetivo .....	12
B. Componentes .....	12
C. Costo y financiamiento.....	14
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	15
A. Prestatario y organismo ejecutor .....	15
B. Ejecución y administración del Programa .....	15
C. Formulación y supervisión de obras .....	17
D. Operación y mantenimiento .....	18
E. Adquisición de obras y bienes y contratación de consultores .....	19
F. Fondo Rotatorio.....	20
G. Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	20
H. Seguimiento y evaluación.....	20
I. Auditoría.....	21
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS .....	22
A. Viabilidad institucional .....	22
B. Viabilidad socioeconómica .....	23
C. Viabilidad financiera .....	25
D. Sustentabilidad socio-ambiental .....	26
E. Beneficios y beneficiarios .....	28
F. Riesgos .....	28

## ANEXOS

- I. MARCO LÓGICO
- PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos básicos socioeconómicos	<a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>
Plan de Adquisiciones	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=845387">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=845387</a>
Cartera en Ejecución	<a href="http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/URsp.pdf">http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/URsp.pdf</a>
Programa Tentativo de Préstamos	<a href="http://opsgsl/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=UR&amp;L=SP">http://opsgsl/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=UR&amp;L=SP</a>
Información disponible en los archivos de RE1/EN1	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=845341">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=845341</a>

### **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
PIB	Producto Interno Bruto
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
TIR	Tasa interna de retorno
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VAN	Valor agregado neto
VPN	Valor presente neto

## RESUMEN DE PROYECTO

### URUGUAY

#### PROGRAMA DE MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE DESTINOS TURÍSTICOS ESTRATÉGICOS (UR-L1018)

Términos y Condiciones Financieras <sup>1</sup>				
<b>Prestatario:</b> República Oriental del Uruguay  <b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), a través de su Dirección Nacional de Secretaría			Período de amortización:	25 años
			Período de gracia:	4 años
			Desembolso:	4 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Ajustable
BID (CO)	5.000.000	80	Comisión de inspección y vigilancia:	0%
Local	1.250.000	20		
Cofinanciamiento			Comisión de crédito:	0.25%
Total	6.250.000	100	Moneda:	Dólares de EE.UU. de la Facilidad Unimonetaria del CO del Banco
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del Programa:</b> Generar un marco pro-activo de desarrollo turístico en el que se creen nuevas ofertas y productos turísticos con énfasis en Colonia, Rocha y Región Termal, capaces de atraer nuevos segmentos de demanda.				
<b>Condiciones contractuales especiales de ejecución:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Previamente al llamado de la primera licitación de obras bajo jurisdicción de una Intendencia municipal, el Organismo Ejecutor se compromete a suscribir un convenio de participación con dicha Intendencia, en el que se establecerán las responsabilidades de cada parte en la ejecución de actividades (§3.6).</li> <li>b. Previamente a la convocatoria de la primera licitación pública para las actividades a ser realizadas en Cabo Polonio, el Organismo Ejecutor presentará el mecanismo jurídico por medio del cual se crea la comisión administradora encargada de la gestión, operación y mantenimiento del eco-centro previsto (§3.7).</li> <li>c. Dentro de los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya comprometido el 50% y se haya desembolsado el 90% de los recursos de préstamo, se presentarán el informe de evaluación de medio término y el informe de evaluación final del Programa, respectivamente (§3.19).</li> </ol>				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna				
<b>El proyecto es coherente con la Estrategia de País:</b> Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				
<b>El proyecto califica como:</b> SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/>				
<b>Fecha verificación del CESI:</b> 27 octubre 2006				
<b>Adquisiciones:</b> Las adquisiciones del Programa se llevarán a cabo de conformidad con las políticas de Banco en la materia (documentos GN-2349-7 y GN-2350-7). Ver párrafos 3.13 y 3.14.				

<sup>1</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(\*)

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. El sector turismo en Uruguay**

#### **1. Importancia económica y características del sector**

- 1.1 El turismo es un sector económico importante para Uruguay. Según el Banco Central del Uruguay, el sector contribuyó con cerca del 7% al Producto Interno Bruto (PIB) global del país y del 10% al PIB de servicios en 2000 (año en el que se cuentan con datos conjuntos de turismo interno y receptivo). Más importante aún es su contribución a la generación de divisas del país: en 2005, el turismo receptivo generó US\$594 millones, monto equivalente al 17,4% del valor total de exportaciones en dicho año.
- 1.2 El turismo en Uruguay posee dos características importantes que han condicionado su posicionamiento a nivel internacional. Primero, la demanda del turismo receptivo proviene principalmente de Argentina, lo cual hace que su evolución esté íntimamente ligada a los procesos políticos y económicos de dicho país. Así, la bonanza económica de Argentina entre 1990 y 1997 contribuyó al crecimiento del sector turístico: en 1997 se alcanzaron 2,4 millones de llegadas que generaron un máximo histórico de casi US\$700 millones. En dicho período, los visitantes argentinos representaron entre el 70% y 80% de las llegadas internacionales a Uruguay. Sin embargo, esta dependencia de un solo mercado provocó la contracción del sector entre 1998 y 2002 como resultado de la crisis económica en Argentina. En 2002, el flujo de divisas turísticas se contrajo a US\$315 millones. Actualmente, las mejores perspectivas de la economía argentina y una progresiva diversificación en el origen de los visitantes están permitiendo la recuperación del sector. Así, en 2005 Uruguay alcanzó la cifra de 1,9 millones de arribos internacionales, de los cuales los argentinos representaron 58% del total, mientras que los visitantes procedentes de países de la Región (Brasil, Chile y Paraguay), países extra-regionales (principalmente de Norteamérica y Europa), y uruguayos residentes en el extranjero representaron la misma proporción (en torno al 14%).
- 1.3 Segundo, la oferta turística se encuentra concentrada geográficamente, por tipo de producto y temporalmente. Actualmente, dos destinos concentran casi las dos terceras partes de la demanda internacional: Montevideo y Punta del Este. Un tercer destino en importancia es el litoral termal, que se estima atrajo 11% del total de visitas turísticas en 2005. Por otro lado, 47% de la demanda turística en Uruguay es atraída por la modalidad turística de “sol y playa”, a pesar de la presencia de modalidades alternativas que incluyen negocios y convenciones (con una participación del 15%), termal y salud (9%), cultura (3%) o turismo de cruceros. Esta última modalidad presentó una fuerte expansión en los últimos años, habiéndose cuadruplicado la cantidad de visitantes entre 1998 y 2005. El predominio del “sol y playa” influye en la fuerte estacionalidad estival: los flujos

turísticos se concentran especialmente durante el primer trimestre del año (en torno a 41% del total de llegadas en 2005).

#### 1.4 Otras características del sector incluyen:

- a. En 2005, la estadía media de los visitantes internacionales fue de 6,9 días en 2005, con tendencia a la baja desde 2002. El gasto medio por turista ingresado a Uruguay fue US\$282 por estancia, o en torno a US\$41 diarios. Esta variable está registrando una tendencia a la baja, debido a la disminución de la estadía media. Según procedencia, norteamericanos, brasileños y europeos son los que más gastan, mientras el gasto diario por visitante de turismo interno representa la mitad que el del turismo internacional.
- b. El alojamiento hotelero solo es elegido por el 25% de los visitantes internacionales: la fuerte presencia de uruguayos residentes en el exterior y los lazos de parentesco y amistad entre argentinos y uruguayos determinan que uno de los alojamientos predominantes sea la vivienda de familiares y amigos. Por otro lado, en la modalidad de sol y playa existe un predominio de las segundas residencias y de la vivienda arrendada<sup>1</sup>. Por todo ello, el rubro alimentación (restaurantes y supermercados) ha sido en los últimos años el de mayor captación de ingresos provenientes del turismo (en torno a 40% del gasto medio).
- c. En Uruguay hay un predominio de la mediana y pequeña hotelería, de gama media y baja, conformada por empresas familiares con mecanismos de gestión rudimentarios que las hacen vulnerables a contracciones de la demanda. La situación de esta hotelería se ha visto agravada desde la entrada en el país, en la década de 1990, de las grandes cadenas hoteleras y de los sistemas de franquicias en las áreas turísticas más dinámicas.
- d. La participación del sector privado se caracteriza en general por una baja capacidad emprendedora y una elevada atomización en pequeñas empresas acostumbradas a operar en un mercado de demanda, comercializando servicios sueltos con predominio de la venta directa, sin búsqueda activa de nuevas oportunidades de negocio. El número de redes empresariales en el sector es escaso, particularmente aquellas orientadas a la integración en torno a productos turísticos, lo cual resta oportunidades de aprovechamiento de economías de escala en materia de promoción y focalización de modalidades relevantes que atiendan a la demanda de los mercados emisores internacionales.

---

<sup>1</sup> Existe una amplia gama de casas o departamentos que se ofrecen en régimen de alquiler al mercado turístico. Este tipo de alojamientos es muy relevante en los centros turísticos de playa, llegando a constituir la forma principal de alojamiento. En Punta del Este, el sector inmobiliario controla 150.000 plazas frente a las 12.000 del sector hotelero (Asociación de Inmobiliarias de Punta del Este).

## **2. Marco institucional y de políticas**

- 1.5 El marco institucional se encuentra regido por Ley para Asegurar el Funcionamiento de los Servicios Estatales (Ley 15851 de 1986), la cual estableció las funciones en materia de gestión turística del Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), es decir: i) fijar y dirigir la política nacional de turismo; ii) planificar y promover el mejoramiento de la infraestructura turística en general y la realización de obras públicas complementarias; iii) aprobar los proyectos y programas de desarrollo turístico; iv) celebrar los acuerdos y convenios nacionales e internacionales para el desarrollo del turismo; v) declarar zonas prioritarias de desarrollo turístico entre las determinadas de interés nacional por ley; vi) instalar centros de información turística en el exterior; vii) otorgar concesiones en bienes de propiedad del Estado con fines de explotación turística; viii) crear registros de prestadores de servicios turísticos; y (ix) realizar actividad de promoción; y facilitar la celebración en el país de eventos internacionales de interés turístico.
- 1.6 Dependiente del despacho del Ministro se encuentra la Dirección General de Secretaría, responsable de las funciones asociadas con el sector. Bajo dicha Dirección se encuentra las Divisiones Financiero-Contable y Administrativa y tres divisiones técnicas: i) Planificación Estratégica, encargada de investigación y estadísticas, así como de la creación, desarrollo y promoción de productos turísticos; ii) Servicios Turísticos, encargada del registro de empresas del sector y clasificación hotelera; y iii) Desarrollo Operativo, encargada de actividades promocionales.
- 1.7 Cerca de la mitad del presupuesto del MINTURD (en promedio, US\$5,5 millones anuales en los últimos tres años) se destina al financiamiento de actividades de promoción y mercadeo, principalmente en el mercado interno. Esto conlleva a que el gasto destinado a captar turismo internacional quede reducido a US\$0,8 por visitante, un ratio muy bajo en comparación con otros países. El 50% restante se destina principalmente a cubrir los gastos administrativos y operativos de la entidad (45%), con una pequeña fracción para inversiones (5%). La financiación del MINTURD procede de tres fuentes: Presupuesto General del Estado; tasa fluvial; y Fondo de Fomento del Turismo (porcentaje sobre ingresos de casinos). No hay ningún aporte procedente de tasas aéreas.
- 1.8 A nivel municipal, las Intendencias disponen de dependencias de gestión turística cuya función es promover la actividad y coordinar acciones con el sector público nacional y con el sector privado. Normalmente atienden también a otras actividades como recreación, parques y espectáculos públicos. A pesar de que para muchos de estos gobiernos locales el turismo es considerado como un sector estratégico, su capacidad de gestión en muchos casos se ve limitada por la



carencia de planes de desarrollo turístico actualizados y recursos humanos con formación adecuada para permitir la implementación efectiva de dichos planes<sup>2</sup>.

- 1.9 El país cuenta con un Consejo Nacional de Turismo, órgano consultivo compuesto por representantes del MINTURD, organismos municipales de turismo, sociedad civil y sector privado, incluyendo la Cámara Uruguaya de Turismo, a través del cual se busca contribuir al establecimiento de políticas de medio y largo plazo para el desarrollo del sector. Las funciones de dicho consejo son complementadas por las acciones desarrolladas por corporaciones mixtas de turismo, organizaciones de articulación público-privado en algunos municipios turísticos (Montevideo, Rocha, Colonia, Salto, Paysandú), las cuales buscan consolidarse como instancias relevantes para la promoción turística de destinos turísticos en sus respectivas localidades.
- 1.10 Desde 1991, el turismo ha sido uno de los sectores favorecidos por distintos regímenes promocionales de inversión, a través de los cuales se han otorgado beneficios fiscales que incluyen exenciones y exoneraciones tributarias. Dichos beneficios fueron particularmente importantes al fomentar un flujo anual promedio de US\$138 millones de inversión privada que permitió atender el crecimiento del sector entre 1991 y 1997. La Universidad de la República estimó que las inversiones en el sector llegaron a representar 18% de la inversión privada total efectuada en el país en 1996. Tras la contracción de la demanda argentina, la inversión anual promedio se contrajo a US\$48,4 millones entre 1998 y 2003. Un nuevo impulso a la inversión turística se dió en 2005 con la extensión de beneficios tributarios (Decreto 175/30). Además, se espera que el volumen previsto de inversión privada extranjera, estimado en 20% del PIB para 2007 por el Ministerio de Economía y Finanzas, favorezca el crecimiento del sector.
- 1.11 Sin embargo, el régimen promocional de inversiones no ha sido suficiente para superar la concentración geográfica, temporal y temática de la oferta turística, debido fundamentalmente a la ausencia de una gestión activa de búsqueda de nuevas oportunidades. Por el contrario, la mayor parte de las inversiones realizadas bajo dicho régimen correspondió a equipamiento hotelero en establecimientos de 4 y 5 estrellas, en Punta del Este y Montevideo (55% de las inversiones).

## **B. Estrategia del país en el sector**

- 1.12 A fines de 1999 se elaboró la primera “Política Nacional de Turismo”. Aunque el Gobierno que asumió en el año 2000 adoptó dicho documento como un marco de referencia, en realidad privilegió líneas de actuación enfocadas a obtener resultados a corto plazo en perjuicio de la gestión estratégica, en el marco de la

---

<sup>2</sup> Con el apoyo del Banco a través del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (1489/OC-UR), el Gobierno Central busca mejorar la eficiencia de la gestión en las áreas de tributación, finanzas, compras y patrimonio, recursos humanos, organización territorial, atención ciudadana y participación social.

situación de emergencia generada por la contracción de la demanda. Así, dicho enfoque no permitió atender las principales limitantes para un crecimiento sostenible del sector: la dependencia excesiva del mercado argentino, así como la concentración geográfica, temporal y temática del desarrollo turístico uruguayo.

- 1.13 Actualmente, para reforzar la competitividad del sector y reducir su vulnerabilidad ante los cambios del entorno, la gestión del MINTURD se enfrenta al reto de pasar de un escenario de desarrollo espontáneo (reactivo a la demanda) a un desarrollo planificado (pro-activo). En este contexto, el MINTURD, en diálogo con el Banco, inició la planificación del turismo en Uruguay, a través de la selección de áreas turísticas estratégicas, caracterizadas por atractivos turísticos similares y complementarios, para las que se están definiendo intervenciones prioritarias a través de un enfoque de producto/mercado. De esta forma, MINTURD espera que dichas intervenciones creen sinergias que permitan diversificar la demanda

turística, extender a nuevas áreas geográficas los beneficios económicos y sociales de la actividad turística, romper la estacionalidad existente,

MODELO TRADICIONAL	NUEVO MODELO
Desarrollo espontáneo	Desarrollo planificado
Negocio inmobiliario y de alimentación	Negocio turístico
Concentración	Diversificación
Demanda espontánea	Demanda inducida

maximizar la eficiencia en el uso de recursos públicos y colaborar en el posicionamiento internacional del país. En definitiva, se trata de generar un cambio de modelo turístico en el país (ver recuadro).

- 1.14 Como parte de las actividades destinadas a alcanzar la puesta en marcha de este nuevo modelo, MINTURD, en colaboración con el Banco, elaboró el mapa turístico del país. Dicho mapa brinda una visión territorial del sistema turístico con el fin de permitir una aplicación coherente de las políticas y una maximización de los beneficios provenientes de las inversiones turísticas en el largo plazo. En este sentido, el mapa delimita la geografía “turística” del país, identificando áreas homogéneas de atractivos y núcleos turísticos, complementarias entre sí tanto en términos territoriales como de mercado. Este mapa fue validado en tres talleres de información y sensibilización durante la preparación de la operación. Las seis principales áreas turísticas del país identificadas en el mapa son:

- a. *Región de Punta del Este*: Conformada por la ciudad de Punta del Este y localidades próximas en la costa litoral del Departamento de Maldonado es actualmente el destino turístico internacional del país de mayor importancia. Está orientado a segmentos medios y altos, con una marca internacional robusta. Si bien evidencia un crecimiento importante, aún no ha logrado superar su gran estacionalidad marcada por una dependencia muy fuerte de la modalidad de “sol y playa” y del turismo de segunda residencia, asociado básicamente al mercado argentino.

- b. *Montevideo y su extensión metropolitana “al Este”*: incluye La Ciudad Vieja y el centro de la capital, así como Ciudad de la Costa y la llamada Costa de Oro. El destino ofrece valores urbanísticos y arquitectónicos, aunque muchos de éstos se encuentran actualmente con una insuficiente conservación y puesta en valor. No es un destino con una “marca” turística tan robusta o claramente dibujada como Punta del Este, pero capta flujos turísticos durante todo el año, por su carácter de centro de negocios y de Capital del país.
  - c. *Colonia*: Abarca Colonia del Sacramento y el litoral del Departamento de Colonia, incluyendo la localidad de Carmelo y nodos menores. El barrio histórico de Colonia de Sacramento ha sido declarado Patrimonio de la Humanidad en 1995, al representar un ejemplo de fusión de los estilos coloniales portugués y español. Este área tiene potencialidad para captar mercados regionales y extra-regionales, al constituir uno de los emblemas para el turismo cultural en el país. Además tiene una elevada potencialidad para los *city breaks* y el turismo náutico. Puede constituirse como una puerta de entrada para la visita turística del país, al ser una de las principales vías de acceso fluvial.
  - d. *Rocha y Serranías*: Compuesta por un extenso territorio lacustre y costero sobre el Océano Atlántico, incluye también el área de las Serranías. Actualmente opera como un destino turístico nacional orientado a segmentos medios y, en menor medida regional, orientado a segmentos más altos. Además de sus extensas playas, el destino posee un recurso y una imagen asociada a la “naturaleza” al incluir Bañados del Este, área declarada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Reserva de Biosfera en 1976 e incluida en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar desde 1984. Es un destino con una estacionalidad muy importante, derivada de su todavía gran dependencia del mercado de sol y playa.
  - e. *Área Termal (Corredor Salto – Paysandú)*. Localizada en el litoral del Río Uruguay, esta área está centrada actualmente en el aprovechamiento del recurso termal, en competencia con áreas vecinas que ofrecen similares atractivos en la Provincia de Entre Ríos en Argentina. Si bien su principal mercado es el argentino, progresivamente el turismo interno adquiere mayor importancia.
  - f. *Uruguay Rural*. Incluye las zonas más distanciadas de la capital y del litoral. Sus atractivos turísticos están asociados a la ruralidad tradicional, a algunos recursos naturales singulares y a los mundos de los pequeños pueblos y ciudades. Comprende múltiples nodos, por ahora menores, destinados a captar principalmente un turismo interno.
- 1.15 MINTURD ha decidido priorizar aquellos destinos que ofrecen el mayor potencial para alcanzar un aumento sostenido de turistas, así como para lograr una mayor diversificación de la demanda turística con el fin de reducir la vulnerabilidad del

sector. En este sentido, su estrategia tiene dos líneas de acción complementarias: i) consolidar los destinos de la Región de Punta del Este y Montevideo, con su extensión metropolitana, actualmente las dos principales áreas turísticas internacionales del país; y ii) iniciar la estructuración y promoción de destinos turísticos alternativos, a través de inversiones públicas con efecto palanca y demostrativo que estimulen la inversión privada: se prioriza Colonia, Rocha y la Región Termal para permitir un mayor aprovechamiento de sus potencialidades. Estos tres destinos ofrecen las siguientes características para lograr los resultados esperados de esta segunda acción estratégica: capacidad de arrastre para consolidar modalidades turísticas más allá del sol y playa y generar nuevas pautas de gestión turística en el país; elevado grado de atractivo para captar nuevos segmentos de demanda, especialmente en los mercados internacionales; accesibilidad y conectividad con otros destinos; y voluntad de los actores nacionales y locales por focalizar en esas áreas esfuerzos e inversiones.

### **C. Estrategia del Banco en el país**

- 1.16 La Estrategia del Banco en Uruguay 2005-2009 (GN-2398-2) propone tres áreas de focalización: i) la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal; ii) la mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido; y iii) la disminución de la pobreza y la inclusión social como pilar del crecimiento sostenible. La operación propuesta apoya la línea de acción relacionada con el área de competitividad y profundización de la inserción internacional, al priorizar acciones encaminadas a mejorar el clima de negocios para estimular la inversión en el sector turismo, realizar intervenciones microeconómicas para aumentar la productividad a través del fomento de *clusters* de actividades en un sector dinámico de la economía, diversificar mercados y productos turísticos y desarrollar infraestructuras de apoyo.
- 1.17 Asimismo, el Programa es consistente con la estrategia de competitividad del Banco en Uruguay. Dicha estrategia tiene como objetivo mejorar la calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sustentable de la actividad privada en el país, a través de acciones en tres áreas relevantes: i) clima de negocios; ii) marco institucional de apoyo al sector productivo; y iii) promoción de negocios. El Programa se enmarca dentro del área de clima de negocios con actividades de inversión demostrativas destinadas a estimular la inversión privada en áreas turísticas estratégicas. Además, con acciones destinadas a modernizar la organización y gestión de la administración turística nacional y local en el aparato público, en el marco del nuevo modelo desarrollo turístico planificado adoptado por el Gobierno, el Programa contribuye al fortalecimiento institucional orientado al apoyo al sector productivo.
- 1.18 Las siguientes operaciones que vienen apoyando el logro del objetivo de la estrategia de competitividad del Banco en el Uruguay complementan las acciones de esta operación: i) *Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas* (1763/OC-UR), aprobado en julio 2006, cuyas actividades están destinadas

superar la baja capacidad emprendedora y la elevada atomización empresarial, entre otros, del sector turístico; y ii) *Préstamo Programático de Competitividad* (UR-L1007), en preparación. Ambas operaciones cuentan con mecanismos que permitirán una estrecha coordinación durante la ejecución del Programa. En el caso de la operación 1763/OC-UR, el MINTURD participa en una mesa pública del esquema de ejecución, responsable del seguimiento de actividades; en el caso de la operación UR-L1007, se prevé la creación de una Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior que será integrada, entre otras entidades, por el MINTURD. Adicionalmente a estas operaciones, el *Desarrollo del Clúster de Turismo de Salto* (UR-M1009), aprobado en noviembre 2005, apoya con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) la implantación de una estrategia de articulación entre empresas privadas y organismos públicos en Salto.

#### **D. Lecciones aprendidas de la acción del Banco en el sector**

- 1.19 El Banco ha aprendido lecciones de su participación de programas de turismo en otros países de la Región, las cuales son atendidas en el Programa propuesto:
  - a. *Una planificación cuidadosa de las inversiones es necesaria para alcanzar objetivos estratégicos.* La aplicación de esta lección requiere que las inversiones turísticas estén basadas en metodologías que prioricen acciones en áreas geográficas o destinos piloto, seleccionadas en función de objetivos estratégicos. En este sentido, el mapa turístico elaborado por el MINTURD permite planificar espacialmente las acciones del Programa en destinos seleccionados con base en criterios estratégicos para la diversificación y ampliación del desarrollo turístico en Uruguay.
  - b. *Los proyectos de turismo requieren de la participación conjunta de gobiernos locales, intereses privados y sociedad civil en la planificación.* Un proceso de participación abierto contribuye a que los beneficios del turismo se filtren mejor en la población local y mejoren la sostenibilidad ambiental de las inversiones. Bajo el Programa propuesto, el mapa turístico y las propias inversiones fueron sometidos a procesos de validación y consulta durante la fase de preparación de la operación, a través de la realización de reuniones de trabajo.
  - c. *Los proyectos de turismo deben balancear inversiones en infraestructura con el fortalecimiento de instituciones locales para lograr una mejor gestión del turismo.* Este balance es necesario para asegurar un uso ordenado del territorio, reducir daños ambientales o estéticos y permitir la sostenibilidad de las áreas atendidas como destinos turísticos en el largo plazo. Al respecto, el Programa combina acciones dirigidas a impulsar mejoras en el marco institucional en el sector público, tanto a nivel central como local, a través de un cambio del modelo de desarrollo reactivo hacia uno más proactivo y planificado. Asimismo, las instancias locales participarán en la revisión y aprobación de la documentación técnica de soporte para las licitaciones de las obras previstas en el Programa, y tendrán un papel durante y después de la

ejecución de los proyectos, particularmente en lo referente a la sostenibilidad de las inversiones.

- d. *La planificación turística de los destinos debe abordar la comunicación como elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad de las inversiones, a través de técnicas de interpretación.* Todos los destinos con potencialidad turística tienen su propia historia e identidad. La planificación turística debe saber capturar, poner en valor y comunicar la esencia de los destinos a los visitantes, a través de la interpretación turística.<sup>3</sup> La interpretación está siendo utilizada crecientemente en diferentes tipos de destinos como un instrumento útil para la consecución de objetivos relacionados con el manejo de las emociones de los visitantes (curiosidad, atención, interés) para garantizar su satisfacción, con la inducción de cambios en el comportamiento de visitantes durante su estancia en el destino, y con la educación en temas ambientales y culturales. El Programa recoge esta lección con la incorporación de técnicas de interpretación a través de dos centros que estarán ubicados en destinos estratégicos para el país.

## **E. Coordinación con otros organismos internacionales**

- 1.20 El Programa viene a reforzar y complementar los esfuerzos que el Gobierno está realizando con otras entidades internacionales (como la Unión Europea, la Organización Mundial del Turismo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento o la Agencia Española de Cooperación), para mejorar la competitividad turística del país. Un ejemplo es el Cluster de Turismo de Punta del Este, financiado por la Unión Europea bajo el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa. El Programa del Banco aborda áreas complementarias a las manejadas por esas otras instituciones, buscando sinergias en un marco estratégico de planificación turística para todo el país.

## **F. Conceptualización del Programa**

- 1.21 El Programa es el resultado de un diálogo sectorial establecido con el país, durante el cual se forjó una nueva visión estratégica orientada a reforzar la competitividad del turismo uruguayo y reducir su vulnerabilidad ante la coyuntura externa. El Programa busca impulsar una tendencia creciente y sostenible en la generación de divisas turísticas, a través de la diversificación de la demanda turística y sus motivaciones de viaje, reduciendo así la vulnerabilidad del sector frente a condiciones coyunturales del entorno. Su diseño toma en consideración las lecciones aprendidas de operaciones similares en el sector, al pasar de un

---

<sup>3</sup> A diferencia de la información turística, la interpretación turística es una actividad de **comunicación** orientada a revelar a los visitantes los significados y las relaciones existentes entre los recursos naturales y culturales, a través de la utilización de objetos, tecnologías, personas, paisajes y sitios como soporte para acompañar y orientar al visitante durante su proceso de descubrimiento del destino.

escenario de desarrollo espontáneo del turismo a un desarrollo planificado con visión estratégica a medio y largo plazo.

- 1.22 El Programa comprende actividades de inversión demostrativas destinadas a estimular la inversión privada en tres destinos estratégicos del mapa turístico de Uruguay, seleccionados por su potencial para diversificar la oferta turística: Colonia, Rocha y la Región Termal. De manera complementaria a las actividades de inversión, el Programa apoya el fortalecimiento de la gestión pública del turismo en el país, reforzando la capacidad del MINTURD para ejercer eficaz y efectivamente sus funciones de gestión, regulación y evaluación en el marco de un modelo de desarrollo turístico planificado. Asimismo, y tomando en cuenta el importante papel de los gobiernos locales en la gestión del turismo, el Programa incluye acciones para fortalecer la capacidad de planificación y gestión de los organismos municipales bajo cuya jurisdicción se prevé la ejecución de obras. En este sentido, es necesario destacar el rol catalizador del Banco en términos de sensibilización de las Intendencias sobre la importancia de trabajar con una lógica turística nacional, que garantice la coherencia y complementariedad de la oferta turística de los diferentes destinos y que maximice las sinergias existentes.
- 1.23 El diseño del Programa comprendió cuatro pasos a lo largo de la fase de preparación. Como primer paso, el Gobierno, con el apoyo del Banco, definió las obras que forman parte del Programa en las tres áreas turísticas seleccionadas: Colonia (US\$1,3 millones), Rocha (US\$1,1 millones) y la Región Termal (US\$1,2 millones). Para cada una de las obras, se preparó una ficha de proyecto incluyendo su objetivo, justificación, producto esperado, costos y cronograma de ejecución.
- 1.24 El centro de interpretación en Colonia y el eco-centro en Cabo Polonio (Departamento de Rocha), representan cerca del 60% del costo total de dichas obras. Ambos centros son los primeros de su género en Uruguay y serán importantes para la dinamización y diversificación turística del país, ya que a través de sus contenidos museográficos e interpretativos constituirán: i) una puesta en valor de los entornos culturales y naturales de Colonia y Rocha, ampliando y profundizando las posibilidades de visita existentes actualmente; ii) un instrumento útil para seducir al visitante a recorrer otras zonas de esos mismos destinos e, incluso, del país; y iii) para el sector privado una buena vitrina en la que incluir sus ofertas y un punto focal a partir del cual organizarse para la creación de nuevos productos<sup>4</sup>. En definitiva, estos centros contribuirán a generar sinergias entre los esfuerzos de planificación y desarrollo turístico institucionales

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, si desde el Eco-centro de Cabo Polonio se incluye un recorrido para conocer la historia de los naufragios sucedidos a lo largo de la costa uruguaya, iniciativas empresariales concretas pueden organizarse en torno a dicho recorrido, para dotarlo de contenido y captar gasto turístico. Estas iniciativas pueden ir desde paseos en barco con paradas en los puntos de naufragio, hasta empresas de guías, de artesanías o de ventas de materiales editados o producidos en torno al tema de naufragios.

y el sector privado, y facilitará la conexión entre diferentes iniciativas empresariales en torno a novedosos recorridos temáticos por los destinos.

- 1.25 Como segundo paso, el Gobierno definió actividades de asistencia técnica y capacitación a ser incluidas en el Programa para fortalecer la gestión pública del turismo en el país, a nivel tanto central como local, a fin de lograr un balance con las inversiones en infraestructura y asegurar una gestión adecuada que maximice sus beneficios. A nivel central, dichas actividades permiten reforzar la capacidad del MINTURD en términos de coordinación, innovación y planificación estratégica, promoción, regulación y evaluación del desarrollo turístico. A nivel local, el Programa incluye acciones de fortalecimiento de la capacidad de desarrollo turístico de los organismos municipales.
- 1.26 Como tercer paso, MINTURD realizó tres talleres de información y sensibilización como parte del proceso de consulta del Programa: uno en la ciudad de Salto (11 de septiembre de 2006), uno en Colonia (14 de septiembre de 2006) y uno en Montevideo (15 de septiembre de 2006). En dichos talleres se validaron, entre otras cosas, los componentes de la operación propuesta y las inversiones en cada uno de los destinos seleccionados. En dichos talleres participaron representantes de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Administración pública municipal de cada destino identificado, sector privado local y sociedad civil.
- 1.27 Como cuarto paso, el MINTURD y el Banco analizaron de manera conjunta la factibilidad económica y ambiental de las dos principales obras del Programa: el centro de interpretación en Colonia y el eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio (Rocha). Asimismo, MINTURD preparó instructivos que guiarán la preparación y supervisión de los proyectos ejecutivos de las obras, incluyendo metodologías para los estudios de factibilidad y planes de gestión. Dichos instructivos servirán como referencia durante la ejecución de la operación. Estos esfuerzos, junto con el análisis sobre la capacidad institucional del MINTURD, fueron los elementos tomados en cuenta para el dimensionamiento del Programa.
- 1.28 El proceso de preparación del Programa permitió analizar aspectos institucionales relevantes para la ejecución de la operación, tales como el grado de coordinación interinstitucional entre el MINTURD y las Intendencias participantes. Los resultados de dicho análisis se utilizaron para la definición de los papeles y responsabilidades de las entidades participantes dentro del esquema de ejecución del Programa.
- 1.29 El Programa representa un primer esfuerzo dirigido a afianzar una de las dos líneas estratégicas del país en el sector para alcanzar el objetivo de diversificación de la demanda, y deberá brindar las lecciones aprendidas necesarias para apoyar futuras acciones de mejora de la competitividad del sector. Los recursos asignados al Programa son considerados suficientes para una primera etapa, al estar guiados por una racionalidad muy específica de producto/mercado y de focalización territorial en áreas con una elevada potencialidad turística. Además, estas



inversiones se articulan en un marco con visión escala país, en el que el Gobierno está realizando esfuerzos para consolidar los destinos de las regiones de Punta del Este y de Montevideo con apoyo de otros organismos internacionales.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivo**

- 2.1 El Programa tendrá como fin lograr una tendencia creciente y sostenible en la generación de divisas turísticas. El propósito es generar un marco pro-activo de desarrollo turístico en el que se creen nuevas ofertas y productos turísticos en Colonia, Rocha y Región Termal, capaces de atraer nuevos segmentos de demanda. Los impactos del Programa, así como sus resultados y productos esperados se presentan en el Marco Lógico (Anexo I).
- 2.2 Los objetivos específicos del Programa son: i) impulsar destinos y productos capaces de diversificar la demanda; y (ii) fortalecer la gestión turística institucional. Ambos objetivos serán alcanzados respectivamente mediante la ejecución de dos componentes, cuyas acciones se describen a continuación. Sus productos específicos se presentan en el Marco Lógico (Anexo I).

### **B. Componentes**

#### **1. Estructuración y promoción de destinos turísticos (US\$4,3 millones)**

- 2.3 El componente comprenderá estudios de factibilidad, estudios ambientales, diseños finales e inversiones en obras y equipamiento destinados a permitir un adecuado aprovechamiento de las potencialidades de las tres áreas turísticas priorizadas:
  - a. *Área de Colonia (US\$1,3 millones).* Las inversiones del Programa se concentran en Colonia del Sacramento, la capital del Departamento de Colonia, ubicada a pocos kilómetros al sureste de la confluencia del Río Uruguay y el Río de la Plata. El componente comprende la implementación de un centro de interpretación, a través de la recuperación y puesta en valor de un antiguo taller del ferrocarril, orientado a ofrecer mayor profundidad y riqueza a la visita a Colonia “Ciudad Patrimonio de la Humanidad” y estimular al visitante a que recorra otros destinos del Uruguay. La inversión del centro de interpretación irá acompañada de inversiones para la señalización interpretativa de recorridos temáticos por el casco histórico de Colonia. Asimismo, se brindará asistencia técnica orientada a determinar las estrategias de recuperación y nuevos usos para El Real de San Carlos, una zona de las afueras de Colonia del Sacramento, en donde se desarrolló a principios del siglo pasado, un complejo turístico, hoy en estado de abandono.

- b. *Área de Rocha y Serranías (US\$1,1 millones)*. La zona cuenta con atractivos relevantes para desarrollar productos de turismo de naturaleza. El componente concentra varias inversiones en Cabo Polonio, una de las zonas con mayor potencialidad turística, al formar parte de Bañados del Este. Las inversiones en Cabo Polonio comprenden: i) instalaciones de acogida para los visitantes en el principal acceso al Cabo, incluyendo un punto de información turística, mostradores de venta de pasajes de las diversas empresas de transporte autorizadas para facilitar el acceso al Cabo, áreas de espera, sanitarios públicos y áreas de estacionamiento; y ii) un eco-centro en el interior del Cabo, que reunirá un centro de interpretación de la naturaleza, a través de la recuperación de las instalaciones de la antigua lobería, áreas para servicios gastronómicos y comerciales, servicios sanitarios, miradores y un sendero interpretativo. Adicionalmente, el componente comprende la puesta en valor de Villa Serrana (en el Departamento de Lavalleja) como nodo principal de un circuito alternativo de naturaleza, generando así una nueva oferta dirigida al turismo regional y extra-regional que visita Punta del Este. La puesta en valor incluye la rehabilitación de un edificio singular que albergará servicios de gastronomía, así como la construcción de un pequeño centro de acogida que prestará información turística.
  - c. *Área Termal (Corredor Salto – Paysandú; US\$1,2 millones)*. La vocación turística de esta área se concentra principalmente en el termalismo y turismo náutico. Actualmente, el desarrollo turístico está centrado en la modalidad termal. Con objeto de mejorar el nivel de competitividad de esta oferta, importante en términos de desestacionalización turística para el Uruguay, el Programa comprende pequeñas obras orientadas a: i) recalificar la calidad de las instalaciones termales actuales, algunas de ellas con niveles elevados de obsolescencia; ii) innovar en la gama de productos ofrecidos en las instalaciones actuales, posibilitando nuevas opciones de consumo; y iii) garantizar la conservación de los pozos abastecedores del agua termal. Las obras mencionadas se definirán a través de un plan de reingeniería del sistema de gestión termal actual, cuyo objetivo será modernizar y optimizar la oferta termal actual. Por otro lado, se prevén inversiones en infraestructura para facilitar la explotación turística fluvial, a través de la generación de una red estratégica de bases náuticas compuestas de pequeños muelles y atracaderos así como puntos de información turística. Se espera que estas inversiones fluviales cumplan con el doble objetivo de dinamizar el litoral fluvial (del Río Uruguay y afluentes) y revitalicen la oferta turística termal existente, al ligarla a una nueva posibilidad de ocio turístico.
- 2.4 Dentro de este primer componente se incluye además la elaboración de un *Plan de Marketing Turístico para el país* y la ejecución de acciones contempladas durante su primer año de vigencia. En este Plan se incluirá la oferta generada bajo el marco del Programa en cada una de las tres áreas priorizadas. Dicho Plan actualizará los esfuerzos de comercialización realizados por el país hasta la fecha, con una perspectiva de mediano y largo plazo.

## 2. Mejora de la institucionalidad turística (US\$ 1,0 millón)

2.5 Las actuaciones de este componente se dirigirán a fortalecer la Administración turística a nivel nacional y local:

- a. *Fortalecimiento de la Administración turística nacional.* Comprenderá asistencia técnica y capacitación para modernizar la organización y gestión del MINTURD a través de: i) la creación de una Unidad de Innovación y Gestión de Proyectos; ii) la mejora del Sistema Nacional de Información Turística para recopilar, procesar, analizar y difundir información estadística relevante para la toma de decisiones, incluyendo la puesta en marcha de la Cuenta Satélite de Turismo en el país, así como sistemas de seguimiento ambiental en las zonas de alta visitación turística; iii) la optimización de procesos internos, incluyendo gestión presupuestaria, compras, pagos, gestión de herramientas promocionales (e.g. sitio Web), acciones de comunicación y atención al público; y iv) la optimización de la aplicación del marco de incentivos al sector, así como de la legislación vigente.
- b. *Fortalecimiento de Administraciones municipales.* Comprenderá acciones de reingeniería de procesos de gestión turística y ambiental; asistencia técnica para administrar las obras bajo su jurisdicción; cursos de capacitación de técnicos de las Intendencias en materia de planificación y gestión del desarrollo turístico; apoyo para la elaboración y/o actualización de planes locales de desarrollo turístico sostenible; y sensibilización de las comunidades locales sobre los beneficios y riesgos del desarrollo turístico.

## C. Costo y financiamiento

2.6 El Programa es una operación de inversiones específicas cuyo costo estimado es de US\$6,25 millones. El Banco financiará US\$5 millones (80%), mientras que la contrapartida local por el equivalente de US\$1,25 millones (20%) será aportada por el Gobierno Nacional. El plan de costos y su financiamiento se presentan en el siguiente cuadro:

**CUADRO I: COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA** (miles de US\$)

<b>Categoría</b>	<b>Banco</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>I. Administración y supervisión</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>8,0</b>
<b>II. Costos Directos</b>	<b>4500</b>	<b>800</b>	<b>5300</b>	<b>84,8</b>
2.1 Estructuración y promoción de destinos turísticos	3800	500	4300	68,8
2.2 Mejora de la institucionalidad turística	700	300	1000	16,0
<b>III. Costos concurrentes</b>	<b>200</b>		<b>200</b>	<b>3,2</b>
3.1 Evaluaciones de medio término y final	50		50	0,8
3.2 Auditorías externas	50		50	0,8
3.3 Imprevistos	100		100	1,6
<b>IV. Costos financieros</b>	<b>-</b>	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>4,0</b>
4.1 Intereses		240	240	3,8
4.2 Comisión de crédito		10	10	0,2
4.3 FIV	0		0	0
<b>TOTAL</b>	<b>5000</b>	<b>1250</b>	<b>6250</b>	<b>100,0</b>

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El Prestatario será la República Oriental del Uruguay y el Organismo Ejecutor será el MINTURD a través de su Dirección General de Secretaría.

#### **B. Ejecución y administración del Programa**

- 3.2 Como Organismo Ejecutor, el MINTURD será responsable de la administración general, manejo financiero-contable, seguimiento y evaluación del Programa, así como de la contratación de los diseños, ejecución de obras y supervisión de las mismas, velando a lo largo de todo el ciclo de proyectos por el cumplimiento de la legislación ambiental.
- 3.3 Las Intendencias serán parte integrante de la ejecución del Programa, ya que participarán en la revisión y aprobación de la documentación técnica de soporte para las licitaciones de las obras, acompañarán al MINTURD durante la ejecución de dichas obras y se encargarán de la operación y mantenimiento de las inversiones. El fortalecimiento previsto en el Programa de las administraciones locales permitirá que éstas desempeñen con las garantías adecuadas su rol dentro del ciclo de proyecto. En el caso de las obras en Cabo Polonio, su gestión quedará bajo responsabilidad de una Comisión Administradora que será conformada para tal fin.

#### **1. El Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD)**

- 3.4 Las responsabilidades del MINTURD incluyen: i) abrir cuentas bancarias separadas y mantener registros contables que permitan identificar las fuentes y usos de los recursos del Programa por componente; ii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso y la justificación apropiada para gastos elegibles y los estados financieros auditados del Programa; iii) preparar los procesos de concursos públicos y licitaciones, previa aprobación de la Intendencia pertinente cuando la actividad se lleve a cabo en su jurisdicción, y realizar las contrataciones, los pagos pertinentes y la supervisión técnica y ambiental de los contratos de las actividades del Programa; iv) realizar inspecciones periódicas de las obras durante su ejecución y el posterior monitoreo de las tareas de operación y mantenimiento de las mismas; v) preparar, presentar al Banco y poner a disposición del público los informes de seguimiento e informes de evaluación requeridos; y vi) velar por el cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo y de los convenios que deberán ser establecidos con las Intendencias beneficiarias. El MINTURD cuenta con un sistema consolidado de contabilidad integral que permitirá una administración financiera adecuada del Programa y la presentación oportuna de informes.

- 3.5 El MINTURD llevará a cabo sus tareas por intermedio de su Dirección General de Secretaría. Las responsabilidades de la ejecución, administración y supervisión del Programa recaerán en su Director General. Su División Financiero-Contable asistirá en el manejo administrativo, financiero y contable de los recursos que le fueren asignados bajo el Programa, así como su División de Planeamiento Estratégico, para la revisión del cumplimiento de las metas establecidas en el Marco Lógico (Anexo I) y la evaluación del Programa. Como resultado del análisis de la documentación asociada a las obras presentada por el MINTURD al Banco, se definió la necesidad de apoyar a la Dirección General de Secretaría en su capacidad de revisión de proyectos a través de un equipo de consultores conformado por un coordinador especializado en gestión de proyectos y tres especialistas en las áreas de contrataciones y adquisiciones, financiero-contable y sistemas de seguimiento. Asimismo, dicha Dirección contará con el apoyo de servicios puntuales de consultoría para la evaluación económica y ambiental de proyectos.

## **2. Las intendencias municipales**

- 3.6 Las responsabilidades de las Intendencias municipales participantes del Programa incluyen: identificar las actividades de fortalecimiento institucional necesarias para una gestión turística adecuada y que serán atendidas por el Programa; implementar los mecanismos institucionales de recuperación de costos que permitan cubrir la operación, mantenimiento y depreciación de las obras, una vez traspasadas a su jurisdicción; acreditar ser titular del derecho de dominio o posesorio de las tierras donde se ejecutarán las obras y entregarlas libres de ocupantes, en caso necesario; colaborar en la gestión de las autorizaciones, permisos, aprobaciones, servidumbres y demás trámites internos que los proyectos en su jurisdicción requieran; permitir el acceso libre y sin restricciones a las zonas de construcción de las obras al MINTURD, contratistas, auditores externos y al Banco, durante la ejecución del Programa y hasta los cinco años siguientes al último desembolso del préstamo; operar y mantener adecuadamente los proyectos, conforme a normas técnicas generalmente aceptadas y al correspondiente plan de gestión de la obra, e informar anualmente al MINTURD sobre el estado de dicha labor; y mantener un registro anual de entrada de visitantes e ingresos generados para cada una de las inversiones del Programa. Estas responsabilidades quedarán formalizadas en convenios entre el MINTURD y las Intendencias de los destinos seleccionados para las inversiones, en principio, Rocha, Salto y Colonia. **La entrada en vigencia de los convenios entre el Organismo Ejecutor y las Intendencias, en los términos acordados con el Banco, será una condición previa a la convocatoria de la primera licitación pública de obras bajo las respectivas jurisdicciones municipales.**

## **3. Comisión administradora de obras en Cabo Polonio**

- 3.7 Debido a que Cabo Polonio se encuentra ubicado en Bañados del Este, Reserva de la Biosfera y sitio Ramsar, el Programa prevé la conformación de una Comisión administradora conformada al menos por el MINTURD, la Intendencia de Rocha,

el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección correspondiente, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), que será responsable de la gestión, incluyendo la operación y mantenimiento, de las obras del eco-centro contempladas en el Cabo, en el marco del Componente 1. La Comisión será el mecanismo de participación de todas las instituciones con competencias sobre Cabo Polonio y, en especial de la DINAMA, entidad responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los Planes Nacionales de Protección del Medio Ambiente y de la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en cuyo organigrama se encuentra el responsable Ramsar para el Uruguay. Las responsabilidades de dicha Comisión incluirán entre otras: aprobar la documentación técnica de soporte de las obras previstas, antes del inicio de la ejecución física de las mismas; operar y mantener adecuadamente los proyectos, conforme a normas técnicas generalmente aceptadas y al correspondiente plan de gestión de la obra, e informar anualmente al MINTURD sobre el estado de dicha labor; implementar los mecanismos de recuperación de costos que permitan cubrir la operación, mantenimiento y depreciación de las obras, una vez le sean traspasadas; y mantener un registro anual de entrada de visitantes e ingresos generados para cada una de las inversiones del Programa. **La entrada en vigencia del mecanismo jurídico por medio del cual se crea dicha Comisión, en los términos acordados con el Banco, será una condición previa a la convocatoria de la primera licitación pública para las actividades a ser realizadas en Cabo Polonio.**

### C. Formulación y supervisión de obras

- 3.8 El MINTURD contratará y supervisará la labor de firmas consultoras que prepararán los proyectos ejecutivos de las obras bajo su responsabilidad, siguiendo los lineamientos establecidos en el *Instructivo para la Preparación de Proyectos Ejecutivos del Programa*. El Instructivo define el alcance de la documentación técnica de soporte de la ejecución a ser preparado por tipo de obra: estudios de ingeniería; planos; especificaciones técnicas; programa de construcción; plan de gestión; estudio de viabilidad económica; estudio de recuperación de costos; y estudio ambiental.
- 3.9 Las obras bajo jurisdicción de las Intendencias municipales deberán cumplir con las normas legales pertinentes en materia ambiental, edificación y planeación, seguridad, acceso a personas de movilidad reducida, entre otras. A fin de verificar el cumplimiento de dichas normas, el MINTURD enviará la documentación técnica de la obra a las Intendencias correspondientes para su aprobación, de acuerdo con la legislación pertinente. En el caso de los estudios ambientales, éstos serán enviados para su aprobación al organismo de aplicación en función de la jurisdicción de cada proyecto. En el caso de obras en áreas declaradas patrimonio histórico-cultural, la documentación técnica de soporte de la ejecución será enviada a la Comisión Nacional de Patrimonio para su aprobación. En el caso de las obras en Cabo Polonio, la DINAMA revisará la consistencia de la documentación técnica para la ejecución de las obras con el Plan Director de la

Reserva Biosfera de Bañados del Este. Una vez recibidas las aprobaciones correspondientes, el MINTURD enviará la documentación técnica de soporte para la ejecución de las obras al Banco para su no objeción.

- 3.10 El MINTURD será responsable de la supervisión técnica y verificación del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los contratistas. Los contratos para las obras del Programa incorporarán las medidas ambientales que resulten de dicha normativa, incluyendo un plan de gestión socio-ambiental para la etapa de construcción. En el caso de las obras bajo jurisdicción municipal, la supervisión será realizada de manera conjunta con la Intendencia responsable de la operación y mantenimiento de la obra. Para llevar a cabo la labor de supervisión, el MINTURD contará con la asistencia de servicios de consultoría, las cuales seguirán los lineamientos establecidos en el *Instructivo General de Supervisión de Obras del Programa*. Como parte de su informe semestral de ejecución, el MINTURD presentará los resultados de su labor de supervisión, indicando avances en el cumplimiento de la normativa ambiental, problemas generales encontrados y medidas adoptadas para solucionarlas.

#### **D. Operación y mantenimiento**

- 3.11 Después de concluidas las obras del Programa y transferidas las mismas a las Intendencias beneficiarias, las labores de operación y mantenimiento serán realizadas por éstas, según sus áreas respectivas de jurisdicción y de acuerdo a un plan de gestión elaborado en función de los criterios establecidos en el *Instructivo para la Preparación de Proyectos Ejecutivos del Programa*. Dicho plan será presentado al Banco para su no-objeción como parte de la documentación técnica de soporte para la ejecución de las obras. Para las dos obras de mayor envergadura comprendidas dentro del Programa, el centro de interpretación en Colonia y el eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio, los costos anuales de ambas labores se estimaron en US\$170.000 y US\$22.700, respectivamente. La documentación técnica de soporte para la ejecución de las obras que presentará MINTURD al Banco para su no-objeción incluirá un estudio de recuperación de los costos de dichas labores basado en las estimaciones del plan de gestión, así como los costos de depreciación asociados con las obras. Entre los mecanismos disponibles a las Intendencias para recuperar costos se encuentran la introducción o ajuste de tarifas de entrada de visitantes y los cánones de concesiones de los servicios que serán albergados en las obras financiadas por el Programa. La implementación de los mecanismos de recuperación de costos por parte de la entidad responsable de la operación y mantenimiento será monitoreada en los informes de evaluación del Programa.
- 3.12 En el caso de las inversiones en Colonia y Cabo Polonio, los respectivos planes de gestión tendrán como objetivo generar un efecto dinamizador del conjunto de los destinos en los que se ubican, así como la necesaria concertación con el sector privado. Dichos planes serán el instrumento para focalizar los esfuerzos de coordinación del MINTURD y las Intendencias correspondientes con los empresarios turísticos, en torno a ofertas turísticas concretas. Los planes

contendrán: i) una descripción de los objetivos de demanda y de los segmentos meta; ii) el diseño de productos turísticos prioritarios en función de dichos segmentos, incluyendo los contenidos interpretativos y museográficos de los centros y las propuestas de recorridos temáticos asociados a dichos contenidos en los destinos; iii) una identificación de los actores privados clave y los mecanismos para su participación en el aprovechamiento de los beneficios derivados de los productos; iv) diseño de actividades de comunicación y promoción, incluyendo calendario de eventos; v) pautas para el adecuado mantenimiento de las instalaciones y sus contenidos; y vi) los recursos humanos necesarios para su adecuada implementación. El plan contará con un presupuesto de costo detallado. Los planes de gestión formarán parte de la documentación técnica de soporte para la ejecución de las obras y se elaborarán por equipos integrados por profesionales especializados en gestión turística.

#### **E. Adquisición de obras y bienes y contratación de consultores**

- 3.13 La adquisición de obras, bienes y servicios relacionados y la contratación de los servicios de consultoría con recursos del Programa se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el Banco de julio de 2006 (GN-2349-7). La selección y contratación de los servicios de consultoría con recursos del Programa se realizarán de acuerdo con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco de julio de 2006 (GN-2350-7). Se realizarán mediante licitación pública internacional la adquisición de obras cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$3 millones y de bienes y servicios conexos cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$250.000. La contratación y selección de servicios de consultoría cuyo costo estimado sea igual o mayor a US\$200.000 serán anunciadas internacionalmente. Las contrataciones de bienes y servicios previstas para los primeros 18 meses de ejecución del Programa se muestran en el Plan de Adquisiciones (ver Referencias Anexo II).
- 3.14 Considerando que el MINTURD no cuenta con experiencia previa en ejecución de operaciones con el Banco, se ha determinado que inicialmente todas las contrataciones y adquisiciones serán revisadas ex-ante. Transcurridos doce (12) meses a partir del día en que se efectúa la primera adquisición o contratación, se realizarán revisiones periódicas, informes de auditoría externa de los estados financieros del Programa y visitas de inspección para determinar la calidad de los controles internos del MINTURD. Con base en los resultados de dicho análisis, se definirá si es posible realizar una revisión ex-post de los procesos de adquisiciones y desembolsos para los casos en que los montos de las contrataciones de obras y adquisiciones de bienes sean inferiores a los montos límites para la licitación pública internacional y las contrataciones de consultorías sean inferiores a US\$200.000, en el caso de contrataciones de firmas de consultores, e inferiores a US\$50.000 en el caso de contrataciones de consultores individuales. La facilidad de realizar adquisiciones bajo la modalidad de revisión ex-post en forma general o parcial podrá ser revocada en cualquier momento y, como resultado de los hallazgos en las revisiones realizadas en forma ex-post,



según las circunstancias, se podrá rechazar el financiamiento tanto con recursos del financiamiento como con cargo a la contraparte.

#### **F. Fondo Rotatorio**

- 3.15 Con el fin de proveer recursos en carácter de anticipo para la realización de las actividades financiadas con recursos del préstamo, se creará un Fondo Rotatorio limitado al 5% del monto del préstamo del Banco.

#### **G. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.16 El período de desembolso del Programa será de cuatro años. El siguiente cuadro presenta el cronograma de desembolsos:

**CUADRO II: CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS (millones de US\$)**

	<b>AÑO 1</b>	<b>AÑO 2</b>	<b>AÑO 3</b>	<b>AÑO 4</b>	<b>TOTAL</b>
BID	0,75	2,25	1,25	0,75	5,00
Aporte local	0,19	0,56	0,31	0,19	1,25
Total	0,94	2,81	1,56	0,94	6,25
%	15	45	25	15	100

#### **H. Seguimiento y evaluación**

- 3.17 El MINTURD monitoreará y evaluará el cumplimiento de las metas periódicas cuantitativas asociadas con los indicadores a nivel de resultados e impactos establecidos en el Marco Lógico (Anexo I). Para ello, MINTURD contará con un sistema de seguimiento informático que permitirá integrar el manejo financiero-contable de la operación con el logro periódico de resultados. Asimismo, dicho sistema permitirá un monitoreo de potenciales impactos socio-ambientales, así como el cumplimiento de los planes de gestión una vez puestas en marcha las inversiones. Para la medición periódica de resultados e impactos, la Dirección General de Secretaría contará con el apoyo de su División de Planeamiento Estratégico, la cual recopila y procesa anualmente información estadística asociada con los indicadores correspondientes descritos en el Marco Lógico. Esta División será fortalecida con la mejora del Sistema Nacional de Información Turística y la puesta en marcha de la Cuenta Satélite de Turismo, lo que permitirá normalizar la información actualmente proveniente de encuestas de turismo receptivo que periódicamente lleva a cabo el MINTURD.
- 3.18 El MINTURD preparará y enviará al Banco, a más tardar el 30 de mayo y el 30 de noviembre de cada año durante la ejecución del Programa, un informe de seguimiento sobre el progreso de las actividades. Estos informes se focalizarán en el cumplimiento de indicadores de productos y los avances en resultados explicitados en el Marco Lógico (Anexo I). Dichos informes incluirán los resultados del monitoreo de impactos ambientales del turismo en áreas protegidas y en áreas de patrimonio histórico-cultural, y analizarán los problemas

encontrados y las medidas correctivas adoptadas. En el caso de los informes del segundo semestre, éstos incluirán además la programación del año calendario siguiente, con un pronóstico de desembolsos y un Plan de Adquisiciones actualizado. Los ajustes al Programa que se desprendan de la discusión de estos informes serán acordados con el Banco en las respectivas reuniones semestrales. Una vez hayan sido aceptados por el Banco, los informes de seguimiento serán puestos a disposición del público en la página destinada al Programa dentro del sitio de Internet del MINTURD.

- 3.19 Como parte de la evaluación del Programa, el MINTURD preparará y enviará al Banco un informe de evaluación de medio término, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya comprometido el 50% de los recursos del préstamo, y un informe de evaluación final, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo. Estos informes incluirán: el cumplimiento de metas de los productos y resultados y avances de los impactos esperados, de acuerdo a los indicadores establecidos en el Marco Lógico del Programa; la efectividad y eficiencia del proceso de preparación de proyectos, con énfasis en la calidad, tiempo y costo; el grado de cumplimiento de la implantación de mecanismos de recuperación de costos que garanticen la sostenibilidad de las inversiones traspasadas a las Intendencias; una síntesis de impactos socio-ambientales del turismo en áreas protegidas y áreas declaradas patrimonio histórico-cultural; y el grado de cumplimiento de los compromisos contractuales y los convenios pertinentes. Una vez hayan sido aceptados por el Banco, estos dos informes de evaluación serán puestos a disposición del público en la página destinada al Programa dentro del sitio de Internet del MINTURD. Dichas evaluaciones serán llevadas a cabo por consultores, los cuales serán contratados por el MINTURD y financiados con recursos del préstamo. Los informes, incluyendo la documentación e información estadística de soporte, quedarán disponibles para llevar a cabo una evaluación ex-post, si el Gobierno o el Banco así lo decidiesen después de concluido el Programa. **Dentro de los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya comprometido el 50% de los recursos de préstamo, el Organismo Ejecutor enviará al Banco el informe de evaluación de medio término del Programa. Asimismo, dentro de los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado 90% de los recursos del préstamo, el Organismo Ejecutor enviará al Banco el informe de evaluación final del Programa.**

## **I. Auditoría**

- 3.20 Los estados financieros anual y final del Programa serán presentados por el MINTURD de acuerdo con las normas y procedimientos del Banco, durante su ejecución, y dictaminados por el Tribunal de Cuentas de la República.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad institucional**

- 4.1 La viabilidad del esquema de ejecución propuesto para el Programa fue evaluada durante la preparación del Programa sobre la base de tres aspectos: i) las funciones permanentes del MINTURD; ii) la calidad de la documentación técnica de las obras presentada al Banco para su revisión; y iii) los resultados del análisis de la capacidad institucional del MINTURD utilizando la metodología Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI).
- 4.2 De manera consistente con sus funciones permanentes, se asignó al MINTURD las labores de ejecución, seguimiento y evaluación de actividades, las cuales fueron complementadas con responsabilidades de administración general y manejo financiero-contable. Con base en esta asignación de responsabilidades, se analizó la capacidad de planificación, ejecución y control de sus unidades organizacionales utilizando el SECI. Como resultado de dicho análisis, la capacidad institucional general del MINTURD quedó clasificada como satisfactoria y de riesgo bajo. El análisis encontró que la entidad cuenta con adecuados sistemas de administración de personal, administración de bienes y servicios y administración financiera que aseguran una capacidad de ejecución adecuada. Su sistema de administración de personal se rige por las pautas establecidas en la Ley Nacional del Servicio Civil, la cual consagra la profesionalización de la función pública poseedora de atributos tales como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad y la honestidad. Su sistema de administración de bienes y servicios se enmarca dentro del Sistema de Información de Compras Estatales, el cual se basa en un modelo de gestión de las adquisiciones en el sector público que permite el análisis de las diferentes etapas del proceso de compra, la identificación de la unidad organizativa generadora del pedido, la interacción con el sitio de publicaciones y la interrelación de las etapas del proceso de compra con las etapas del proceso de gasto a través de su interconexión con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Su administración financiera opera bajo el marco que brinda el SIIF, sistema que facilita el registro, seguimiento y evaluación de todas las operaciones presupuestales y financieras del Gobierno usando tecnología informática abierta, agilizando y mejorando el manejo contable-financiero de los recursos públicos.
- 4.3 Por otro lado, el análisis encontró que MINTURD requiere reforzar algunos aspectos en materia de programación de actividades. Si bien la herramienta del presupuesto quinquenal permite a la entidad realizar dicha labor, al establecer metas y objetivos asociados a ser cumplidos cada año, el SECI clasificó este sistema como de riesgo medio debido a que la entidad no cuenta con un procedimiento formal para el desempeño de esta función. A fin de atender esta debilidad, el Programa establece la elaboración y presentación de planes operativos anuales como parte de los informes semestrales de seguimiento de fin de año.

## **B. Viabilidad socioeconómica**

- 4.4 Los beneficios económicos de los programas de turismo pueden medirse a través de varios indicadores, entre los que se encuentran: i) el ingreso neto de divisas; ii) los beneficios asociados al empleo, o el valor del empleo generado como resultado del gasto turístico en los destinos atendidos por el proyecto menos el valor del empleo perdido en los otros destinos turísticos no visitados por los mismos turistas; y iii) los beneficios percibidos por los turistas, o el incremento del valor que los turistas atribuyen a la mejora en los destinos, tradicionalmente medido mediante uso de encuestas y modelos de utilidad aleatoria. En teoría, la viabilidad económica de las inversiones en un área turística debe ser calculada mediante estimaciones de tasas interna de retorno o el flujo descontado de beneficios netos usando información cuantitativa de los indicadores antes mencionados. Esta metodología debe tomar en cuenta que algunas inversiones sirven tanto a turistas como a residentes (e.g. mejoras en áreas urbanas) y que parte de los beneficios económicos del turismo son también generados por inversiones privadas complementarias.
- 4.5 Debido a la falta de información cuantitativa confiable que permita una estimación precisa de la viabilidad económica del conjunto de las inversiones en cada una de las áreas turísticas seleccionadas, el análisis económico se focalizó en las dos inversiones de mayor valor del Programa: i) el centro de interpretación en Colonia; y ii) el eco-centro e instalaciones de acogida en el Cabo Polonio, en Rocha. La metodología de cálculo que se presenta a continuación servirá de base para llevar a cabo el análisis de viabilidad económica que será presentado por MINTURD al Banco como parte de la documentación técnica de soporte para la ejecución del resto de las obras previstas en el Programa.
- a. *Centro de interpretación en Colonia:* Para el cálculo de ingresos se consideraron únicamente aquellos generados por concepto de entradas al centro. Para dicho cálculo se utilizó la cifra oficial de visitantes internacionales ingresados a Uruguay por Colonia en 2005 (456.000)<sup>5</sup>, así como la estimación de visitantes nacionales realizada por la Oficina de Información Turística de Colonia en base a la proporción de uruguayos que hacen consultas en dicha oficina (20% del total de visitantes extranjeros, o 91.200). Considerando la ubicación estratégica del centro, próxima a la entrada de ingreso fluvial al país, se adoptó una tasa de propensión de visita al centro conservadora de 50% del total de las llegadas (273.600). Se asumió que solo el 75% de los que visiten el centro pagarán por acceder al circuito interpretativo (205.200), ya que el acceso a las áreas de servicios gastronómicos y comerciales tendrán libre acceso. Se consideró una tarifa promedio fija de entrada de US\$2,2, la cual se considera asequible para los segmentos meta del centro, y se asumió una tasa de crecimiento anual de visitantes extranjeros ingresados a Uruguay por Colonia que refleja dicha tasa

---

<sup>5</sup> Anuario 2006, Turismo Receptivo, Ministerio de Turismo y Deporte.

entre 1999 y 2005 (2%). Para el cálculo de costos, se consideraron los gastos de inversión a lo largo de tres años de ejecución, así como costos de operación y mantenimiento constantes en el tiempo. Considerando un horizonte de análisis de 10 años, el Valor Presente Neto (VPN) de los beneficios netos de las inversiones, descontados a una tasa de 12%, se estimó en US\$54.496; la Taza Interna de Retorno (TIR) se estimó en 13,4%. Este cálculo conservador no incluye beneficios económicos provenientes de los servicios gastronómicos y comerciales que brinde el centro.

<b>CUADRO III:</b> <b>RENTABILIDAD ECONÓMICA DEL CENTRO DE INTERPRETACIÓN, COLONIA</b> <b>(miles de US\$)</b>							
	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Año 6</b>	<b>Años 7-10</b>
A. Ingresos por entradas				451,4	460,5	469,7	479,1*
B. Costo de inversión	17,0	933,0	250,0				
C. Operación y mantenimiento				170,0	170,0	170,0	170,0
Beneficio Neto (A-B-C)	(17,0)	(933,0)	(250,0)	281,4	294,5	299,7	309,1
Valor Presente Neto	54,5						
Tasa Interna de Retorno	13,4%						

\* Se asume un crecimiento anual de 2%.

- b. *Eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio, Rocha:* Cabo Polonio es un área cuyo acceso turístico se encuentra restringido y solo se puede realizar a través de vehículos autorizados. El cálculo de ingresos consideró únicamente aquellos generados por concepto de entradas. Para dicho cálculo se utilizó el registro de ingresos a dicho lugar en 2005, a través de los tickets vendidos por los vehículos autorizados (45.600). Se consideró una tarifa promedio fija de US\$4, lo que representa un aumento de US\$3,4 respecto a la tarifa actual de entrada al Cabo. Se asumió una tasa de crecimiento anual de visitantes al Cabo que refleja dicha tasa entre 2001 y 2005 (2,3%). Para el cálculo de costos, se consideraron los gastos de inversión, a lo largo de dos años de ejecución, del eco-centro y de las instalaciones de acogida en la entrada, así como costos constantes de operación y mantenimiento del eco-centro. Considerando un horizonte de análisis de 10 años, el VPN de los beneficios netos de las inversiones, descontados a una tasa de 12%, se estimó en US\$4.717; la TIR se estimó en 12,2%. Este cálculo conservador no incluye beneficios económicos provenientes de los servicios gastronómicos y comerciales que brinde el eco-centro.

<b>CUADRO IV: RENTABILIDAD ECONÓMICA DEL ECOCENTRO E INSTALACIONES DE ACOGIDA EN CABO POLONIO, ROCHA (miles de US\$)</b>						
	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Años 6-10</b>
A. Ingresos por entradas			186,0	190,3	194,7	199,1*
B. Costo de inversión	10,6	858,1				
C. Operación y mantenimiento			22,7	22,7	22,7	22,7
D. Beneficio neto (A-B-C)	(10,6)	(858,1)	163,3	167,6	172,0	176,5
Valor Presente Neto	4.717,4					
Tasa Interna de Retorno	12,2%					

\* Se asume un crecimiento anual de 2,3%.

- 4.6 El Marco Lógico del Programa (Anexo I) incluye indicadores claves de resultados que permitirán monitorear anualmente el flujo de ingresos por entrada alcanzados tanto en el centro de interpretación en Colonia como en el eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio. En cada caso, las metas anuales están basadas en los valores estimados en el análisis económico, lo cual permitirá evaluar la rentabilidad de dichas inversiones al final del Programa.

### C. Viabilidad financiera

- 4.7 Se realizó un análisis financiero detallado de las dos inversiones de mayor tamaño para verificar que los flujos de ingresos y egresos permitirán su operación y mantenimiento de manera satisfactoria. Las inversiones analizadas fueron el centro de interpretación en Colonia y el eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio, Rocha.
- 4.8 *Centro de interpretación en Colonia:* Se estima que la operación y mantenimiento de la obra demandará un costo anual de US\$170.000 anuales. El costo anual de depreciación de la obra se estimó en US\$80.000, asumiendo una tasa lineal de 15 años. De manera consistente con el análisis de viabilidad socioeconómica, considerando un flujo estimado de visitantes de 205.200 por año, el cobro de una tarifa promedio fija de entrada de US\$2,2 permitiría la recaudación de US\$451.440 anuales en ingresos, monto que permitiría cubrir los costos anuales de operación, mantenimiento y depreciación (US\$250.000) que demandará la obra. El cálculo de ingresos no consideró otros ingresos provenientes de cánones por concepto de concesiones de servicios.
- 4.9 *Eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio, Rocha:* El costo de operación y mantenimiento de las obras en Cabo Polonio se estimó en US\$22.700 por año. Los costos anuales de depreciación de dichas obras se estimaron en US\$57.300, considerando una tasa lineal de 15 años. De manera consistente con el análisis de viabilidad socioeconómica, el cálculo de ingresos consideró únicamente aquellos generados por concepto de entradas a dicho cabo. Asumiendo un flujo constante de visitantes igual al registrado en 2005 (45.600) y una tarifa promedio fija de entrada de US\$4, los ingresos anuales que se espera sean recaudados llegarían a US\$182.400. Dicho monto permitiría cubrir el 100%

de los costos anuales de operación, mantenimiento y depreciación de las obras (US\$80.000).

#### **D. Sustentabilidad socio-ambiental**

- 4.10 El Programa busca incrementar estratégicamente el ingreso turístico en los destinos seleccionados, a través de la creación de nuevas ofertas y productos turísticos capaces de atraer nuevos segmentos de demanda. En este sentido, las actividades comprendidas dentro del Programa incluyen la implementación de infraestructura para el desarrollo de dicha demanda e intervenciones para permitir una mejor gestión pública de dichas zonas.
- 4.11 En base a la tipología de proyectos a ser financiados por el Programa, se llevó a cabo un análisis de potenciales efectos e impactos ambientales. El análisis concluyó que dichos efectos e impactos son menores y de fácil identificación y mitigación mediante buenas prácticas en las fases de construcción y operación. Como resultado, el Programa incluye las siguientes recomendaciones: i) la preparación de un plan de gestión socio-ambiental para la prevención y mitigación de potenciales impactos de las inversiones y el establecimiento de guías ambientales para la preparación de los estudios de factibilidad y diseños de obras específicas, ambas contenidas en un *Instructivo para la Preparación de Proyectos Ejecutivos del Programa*; ii) el cumplimiento de la normativa ambiental nacional y local de los proyectos ejecutivos, la cual incluye la presentación de estudios ambientales según sea pertinente; iii) la incorporación de las medidas y obligaciones de mitigación ambiental en los contratos de construcción; y iv) la supervisión ambiental como parte de la supervisión técnica general de obras, siguiendo los lineamientos establecidos en el *Instructivo General de Supervisión de Obras*, y cuyos resultados serán incluidos en los informes de seguimiento y evaluación del Programa.
- 4.12 El Programa comprende la implementación de un centro de interpretación en el centro histórico de Colonia (US\$1,2 millones), declarado Patrimonio de la Humanidad por UNESCO, así como un eco-centro e instalaciones de acogida en Cabo Polonio (US\$868.000), área que forma parte de la Reserva de la Biosfera Bañados del Este y sitio Ramsar, y que está propuesta para ingresar en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país. Ambas inversiones supondrán una puesta en valor de las áreas beneficiadas y actuarán como elementos importantes de sensibilización ambiental y cultural, tanto de los visitantes como de los residentes. Durante la preparación de la operación, se llevaron a cabo evaluaciones de aspectos socio-ambientales de ambas obras, para las cuales se propone una clasificación de “proyecto u obra cuya ejecución no presentaría impactos ambientales negativos o pueda presentar impactos ambientales mínimos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes”. Las evaluaciones recomendaron planes de gestión socio-ambiental para las etapas tanto de construcción como de operación de las obras, los cuales forman parte del *Instructivo para la Preparación de Proyectos Ejecutivos del Programa*. Asimismo, se prevé que, en el caso de la obra en Colonia, la documentación

técnica de soporte de la ejecución sea enviada a la Comisión Nacional de Patrimonio para su aprobación (§3.9). En el caso de las obras en Cabo Polonio, se prevé la creación de una comisión administradora, la cual incluye a la DINAMA y al representante Ramsar en Uruguay, y que asegurará una participación y un alto grado de coordinación para una gestión ambientalmente adecuada (§3.7). La DINAMA, como entidad responsable de la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, revisará la consistencia de la documentación técnica para la ejecución de las obras en Cabo Polonio con el Plan Director de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, editado en el 2000.

- 4.13 La implementación de las recomendaciones antes mencionadas estará a cargo del MINTURD como responsable de la supervisión y verificación del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los contratistas. Dicha entidad contará con el apoyo de un especialista ambiental para desempeñar estas funciones, así como de firmas de supervisión de obras con responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de protección ambiental. Asimismo, el sistema de seguimiento del MINTURD permitirá el monitoreo ambiental del turismo, particularmente en las áreas protegidas y área patrimonial histórico-cultural. Los informes de evaluación de medio término y final del Programa incluirán una síntesis de los resultados de dicho monitoreo, además de analizar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental en la ejecución de obras.
- 4.14 El análisis de la tipología de proyectos también concluyó que éstos generarán impactos sociales positivos generados por los beneficios adicionales que las inversiones brindarán a las comunidades locales. Asimismo, el análisis incluyó una revisión de la legislación nacional para evaluación de impactos y concluyó que existen procedimientos claros y responsabilidades instaladas adecuadas, de manera que se seguirá la legislación nacional para la evaluación de los impactos ambientales de las obras. Se espera que las acciones comprendidas dentro del Programa de Modernización y Desarrollo Institucional Ambiental (UR-L1033), actualmente en preparación, contribuirán a mejorar el marco institucional en el que se encuadra la política ambiental del país.
- 4.15 Como parte del proceso de consulta del Programa, MINTURD realizó tres talleres de información y sensibilidad: dos en las ciudades de Salto (11 de septiembre de 2006) y Colonia (14 de septiembre de 2006) y uno en Montevideo (15 de septiembre de 2006). En dichos talleres se validó el mapa turístico del Uruguay, se presentaron el objetivo, destinos turísticos seleccionados y componentes de la operación propuesta y se discutieron desafíos e identificaron necesidades con representantes de la DINAMA, la administración pública municipal de cada destino identificado, sector privado local y la sociedad civil. Los comentarios y recomendaciones surgidos de dichos talleres fueron incorporados en el Programa.
- 4.16 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos



(Documento AB-1704). De igual forma, esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza.

#### **E. Beneficios y beneficiarios**

- 4.17 El principal beneficiario será el sector privado turístico, al mejorar la capacidad de los destinos de atraer, retener y satisfacer a los turistas. El Programa beneficiará directamente a la población local ofreciendo nuevas oportunidades de negocio y empleo, así como mejores opciones de esparcimiento y recreación. Asimismo, el Programa generará beneficios sociales al contribuir a la puesta en valor y conservación del patrimonio cultural y natural del país.
- 4.18 El principal resultado esperado será el incremento de divisas provenientes de la actividad turística en los destinos seleccionados. Específicamente, se esperan los siguientes resultados del proyecto: i) cambios en la procedencia y motivaciones de los visitantes; ii) aumento en el gasto promedio por día/turista en los destinos seleccionados; y iii) ampliación de la temporada turística.

#### **F. Riesgos**

- 4.19 Coordinación Interinstitucional: La ejecución del Programa va a requerir de una estrecha colaboración entre el MINTURD, las Intendencias beneficiadas y el sector privado, a fin de garantizar una ejecución ágil, la sostenibilidad de las inversiones y el efecto dinamizador previsto en los destinos. Si bien estos lazos de colaboración se desarrollaron de forma exitosa durante la preparación conjunta de los estudios de preparación del Programa, es indispensable asegurar un adecuado y ágil proceso de formulación y supervisión de las inversiones. Para minimizar el riesgo potencial de descoordinación entre el MINTURD y las Intendencias, el Programa prevé la participación directa de las mismas en la revisión y aprobación de la documentación técnica de soporte de las obras y actividades. Por otro lado, la participación del MINTURD dentro del esquema de ejecución de la operación de *Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas* (1763/OC-UR) garantizará la coordinación con el sector privado, al permitir que los emprendimientos beneficiados por dicha operación se enmarquen dentro de la lógica del Programa.
- 4.20 Sostenibilidad de la demanda de turismo receptivo. Los resultados esperados del Programa fueron cuantificados asumiendo que las condiciones macroeconómicas del país se mantendrán favorables al turismo, no se presentarán eventos que afecten negativamente al sector a nivel regional e internacional y que el MINTURD mantendrá esfuerzos sostenidos en el mercadeo y la comercialización de Uruguay como destino turístico.

**Uruguay**  
**Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos (UR-L1018)**  
**Matriz de Marco Lógico**

Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación	Supuestos
FIN					
Contribuir a crear una tendencia creciente y sostenible en la generación de divisas turísticas en áreas estratégicas	<u>Impactos</u> <ul style="list-style-type: none"><li>Los ingresos brutos por turismo receptivo aumentan:</li></ul>			Estadísticas turísticas generadas por el Ministerio de Turismo y Deportes (MINTURD)	
	<u>Región</u>	<u>Línea de base 2005</u> miles US\$	<u>2012</u> miles US\$		
	Colonia	19,2	25,9		
	Rocha	13,9	18,7		
	Región Termal	22,7	29		
	<ul style="list-style-type: none"><li>Se detectan cambios en el patrón estacional de la demanda con una mayor participación del segundo y tercer trimestre en el total de llegadas:</li></ul>				
	<u>Trimestre</u>	<u>Línea de base 2005</u> Total de Llegadas (%)	<u>2012</u> Total del Llegadas (%)		
	Segundo	14,2	18		
	Tercero	17,8	22		
PROPÓSITO					
Impulsar un marco proactivo de desarrollo turístico en el que se generen nuevas ofertas y productos turísticos en Colonia, Rocha-Serranía, Región Termal y capaces de atraer nuevos	<u>Resultados</u> <ul style="list-style-type: none"><li>Los visitantes por turismo receptivo aumentan:</li></ul>			<ul style="list-style-type: none"><li>Registros y estadísticas turísticas generadas</li></ul>	No se producen coyunturas en los principales mercados emisores
	<u>Región</u>	<u>Línea de base 2005</u> US\$ millones	<u>2010</u> US\$ millones		
	Colonia	19,2	24		

Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación	Supuestos
segmentos de demanda.	Rocha	13,9	17,3	por el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD)  • Encuestas ad hoc entre empresarios turísticos.	que afecten negativamente a la industria turística uruguaya
	Región Termal	22,7	27,2		
	• La diversificación en las motivaciones de los visitantes al Uruguay cambia porcentualmente de la siguiente manera:				
	Motivación principal de viaje	Línea de base 2005 (%)	2010 (%)		
	Sol y Playa	47	40		
	Otros	53	60		
	• Aumenta la participación sobre el total de destinos visitados en el país:				
	Región	Línea de base 2005 (%)	2010 (%)		
	Colonia	5,7	9,2		
	Rocha	2,8	4,1		
	Región Termal	11,4	13,8		
	• Aumenta la diversificación en la procedencia de turistas internacionales, excluyendo argentinos y uruguayos residentes fuera del país, de la siguiente forma:				
	Demanda	2005 (%)	2010 (%)		
	Regional (sin Argentina)	13,6	19,6		
	Extra-regional	13,8	23		

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>El total de ingresos generados por el Centro de Interpretación de Colonia en el primer y segundo año de operación asciende a US\$ 451.400 y US\$ 460.500 respectivamente.</li> <li>El total de ingresos generados por el ecocentro de Cabo Polonio en el primer y segundo año de operación asciende a US\$ 186.000 y US\$ 190.300 respectivamente.</li> <li>Un 60% de los empresarios turísticos tienen una percepción positiva del nuevo modelo de gestión local impulsado desde el Centro de Interpretación en Colonia y el ecocentro en Cabo Polonio al final del Programa.</li> </ul>		
<b>COMPONENTES</b>			
Se estructuran y promocionan nuevas ofertas en los tres destinos turísticos seleccionados	<p style="text-align: center;"><u>Productos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un plan estratégico de marketing terminado en el año 1 del Programa.</li> <li>Las actividades previstas para el primer año en el plan operativo del plan estratégico de marketing implementadas en el año 2 del Programa</li> </ul> <p><i>Colonia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un centro de interpretación operando en el año 3 del Programa</li> <li>4 recorridos temáticos implementados en la parte colonial de la ciudad en el año 4 del Programa</li> </ul> <p><i>Polonio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instalaciones de acogida de visitantes e información turística en el punto de entrada a Cabo Polonio, operando en el año 2 del Programa.</li> <li>2.000 m<sup>2</sup> habilitados para el estacionamiento de vehículos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de seguimiento del Programa</li> </ul>	La colaboración entre el MINTURD, las Intendencias Municipales y el sector privado es estrecha durante la ejecución del Programa

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>particulares en el punto de entrada a Cabo Polonio en el año 2 del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>700 m<sup>2</sup> habilitados para el estacionamiento de los camiones utilizados para el transporte de los turistas en el punto de entrada a Cabo Polonio para el año 2 del Programa.</li> <li>Un centro de interpretación en Cabo Polonio operando en el año 2 del Programa.</li> <li>Un sendero de 170 m para la observación de lobos marinos en Cabo Polonio construido en el año 2 de Programa.</li> </ul> <p><i>Serranías Rocha:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cuerpo principal del Ventorrillo de la Buena Vista restaurado y funcionando en el año 2 del Programa.</li> <li>Centro de acogida e información turística en la vía de acceso a Villa Serrana operando en el año 2 del Programa.</li> </ul> <p><i>Corredor Salto - Paysandú:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un plan de reingeniería de la oferta termal de Salto terminado en el año 1 del Programa.</li> <li>Un nuevo sistema de administración implementado en las termas gestionadas por entes públicos en el año 2 del Programa.</li> <li>Un plan estratégico de navegación fluvial en los departamentos de Salto y Paysandú terminado en el año 1 del Programa.</li> </ul>		
Mejora de la institucionalidad turística	<p><u>Productos</u></p> <p><i>Fortalecimiento de la Administración Turística Nacional</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de</li> </ul>	La colaboración

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>(MINTURD)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cuenta Satélite puesta en marcha en el año 2 del Programa.</li> <li>Mejora en los procesos de gestión presupuestaria, compras, pagos, gestión y seguimiento de acciones promocionales y atención al público en año 2 del Programa.</li> <li>Unidad de Innovación y Gestión de Proyectos operando en el año 2 del Programa.</li> <li>Mejoras en el marco jurídico y fiscal implementadas en año 2 del Programa.</li> </ul> <p><i>Fortalecimiento de Administraciones Municipales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 3 cursos dirigidos a 3 Intendencias en materia de planificación y gestión de desarrollo turístico diseñados e impartidos en año 2 de Programa</li> <li>3 planes de desarrollo turístico local implementados en año 3 de Programa</li> <li>6 municipios sensibilizados sobre beneficios y riesgos del desarrollo turístico en año 3 de Programa</li> </ul>	seguimiento del Programa	entre el MINTURD, las Intendencias Municipales y el sector privado es estrecha durante la ejecución del Programa

*[Handwritten signature]*  
11/15/00

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Uruguay. Préstamo \_\_\_\_/OC-UR a la República Oriental del Uruguay  
Programa de Mejora de la Competitividad de Destinos Turísticos Estratégicos

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 de un programa de mejora de la competitividad de destinos turísticos estratégicos. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$5.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria 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.

LEG/OPR/RE1/IDBDOCS 824791