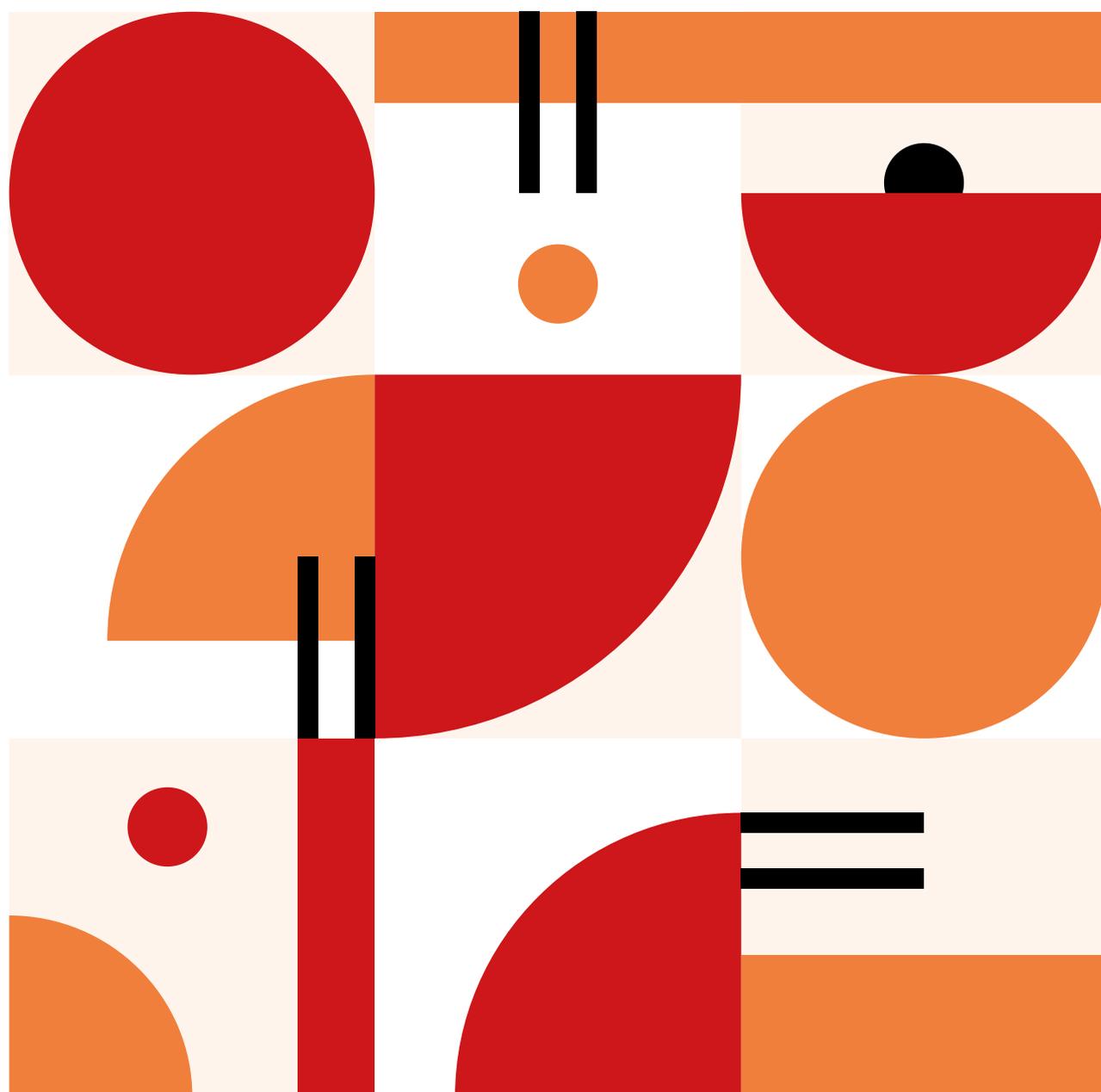


Estudio de caso de los Programas de Desarrollo y Gestión Subnacional en Uruguay

Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Dirección de Descentralización e Inversión Pública

Fernando Grafe y Axel Radics



Estudio de caso de los Programas de Desarrollo y Gestión Subnacional en Uruguay

Autores: Fernando Grafe y Axel Radics

Serie: Notas para la discusión de políticas

Primera edición: febrero 2020

ISBN: 978-9974-742-52-9

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA–OPP

Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 7 | Liniers 1324 | Teléfono: 150, int. 8244 - 8234

Correo: otu@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Taller de Comunicación

Corrección: Maqui Dutto

Imprenta: Gráfica Mosca

D.L.: 377.230

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Índice

Prólogo	5
1. Antecedentes	7
1.1. Contexto.....	7
1.2. Desafíos.....	8
2. Los programas y su adaptación a los contextos y desafíos	10
2.1. 1984: Programa Nacional de Obras Municipales (POM I)	10
2.2. 1990: Programa de Desarrollo Municipal, segunda etapa (POM II).....	11
2.3. 1997: Programa de Desarrollo Municipal III.....	13
2.4. 2003: Programa de desarrollo y de Gestión Municipal (PDGM IV).....	15
2.5. 2011: Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional I (PDGS I)	17
2.6. 2016: Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales (PDGS II).....	18
3. Resultados alcanzados	21
3.1. Inversión realizada.....	21
3.2. Resultados económicos de las obras.....	23
3.3. Resultados de la mejora del sistema de información financiera (SIFI).....	25
4. Lecciones aprendidas y valor agregado del Banco	26
4.1. Lecciones aprendidas.....	26
4.3. Valor agregado del Banco.....	29
5. Recomendaciones de política	31
5.1. Financiamiento de obras como incentivo	31
5.2. Análisis de los multiplicadores de la inversión.....	31
5.3. Atracción de actividades.....	32
5.4. Corresponsabilidad fiscal.....	32
Bibliografía	33

Prólogo

Cuando el 10 de mayo próximo la ciudadanía se exprese sobre sus preferencias para la conducción de los asuntos departamentales y municipales, se abrirá un nuevo ciclo de discusiones y acuerdos sobre las características y los montos de las transferencias de fondos desde el Gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. Como en cada oportunidad, la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por representantes del Poder Ejecutivo y los intendentes, deberá asesorar sobre las normas a incluir en el Presupuesto Nacional 2021-2025.

Estos tres primeros títulos de la serie Notas para la Discusión de Políticas (*Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencia en Uruguay, Transferencias intergubernamentales en Uruguay y Estudio de caso de los programas de desarrollo y gestión subnacional en Uruguay*), junto con otros documentos existentes o que se irán sumando, constituirán una base conceptual e informativa que no debería ser obviada. Cada interrogante y cada afirmación contenida en ellos son producto del trabajo independiente de los autores, pero están unidas por una consideración común: aportar, con distintas miradas y roles, al establecimiento de políticas públicas alineadas con el objetivo de sustentar más descentralización, más bienestar y más equidad.

Es tarea de los líderes y de sus asesores, de los técnicos y los funcionarios, someter periódicamente los diseños de política a la crítica

y el análisis de virtudes y defectos. También incorporar al escrutinio sistemático aquellos aspectos más subjetivos que constituyen las coyunturas políticas y económicas en que cada una de esas políticas se edifica.

El presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, señalaba en el prólogo al documento *Un Uruguay para todos*: “No basta con asegurar condiciones para el crecimiento económico, sino que este proceso debe ir de la mano de una justa distribución”, y agregaba: “Después de quince años, Uruguay es hoy un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro”.

Ese futuro seguirá requiriendo esfuerzos, discusiones, acuerdos, elecciones y compromiso. Sirvan estos títulos, entonces, para enriquecer la crítica, el análisis y las valoraciones que dan lugar a la construcción de mejores políticas públicas, capaces de seguir construyendo el Uruguay para todos y todas.

Pedro Apezteguía

Director de Descentralización e Inversión Pública
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

1. Antecedentes

1.1. CONTEXTO

El primer programa de apoyo al desarrollo y la gestión subnacional entre el Gobierno de Uruguay y el BID comenzó en 1984, cuando el país se encontraba en plena recuperación de la democracia. Ese mismo año se celebraron elecciones presidenciales para el quinquenio 1985-1990 y se eligieron autoridades de los 19 gobiernos departamentales (GD).

Desde entonces y hasta la actualidad, se han sucedido seis programas consecutivos de apoyo a los GD bajo la modalidad de préstamos de inversión y con diversas denominaciones. En todas ellas ha habido una combinación de inversiones en obras y en capacidades de gestión fiscal y administrativa. Durante este largo período, las autoridades nacionales y departamentales uruguayas han logrado consolidar una estrecha y fructífera relación de trabajo, para lo que han contado con el apoyo del BID, tanto en su rol de financiador de los diferentes programas como de promotor de innovaciones técnicas. Esta colaboración entre las tres partes —nacional, departamental y BID— permitió consolidar la descentralización en Uruguay, incorporar enfoques innovadores a los diseños de los programas, con el propósito de atender las crecientes demandas de infraestructura y servicios locales, así como fortalecer la gestión financiera, administrativa y técnica de los GD, mejorando en última instancia las condiciones de vida de sus ciudadanos.

El apoyo del BID al Gobierno nacional y a las intendencias de Uruguay a través de estos programas es la historia de acompañamiento a la descentralización y a los gobiernos subnacionales más prolongada, y en muchos aspectos más exitosa, que ha tenido el Banco en América Latina y el Caribe (ALC). Los programas son parte de la legislación uruguaya, mediante su inclusión en los presupuestos quinquenales. A su vez, la expectativa de recursos de esta fuente en cada administración de gobierno por parte de las intendencias les da la previsibilidad necesaria para programar obras crecientemente sofisticadas y estratégicas para el desarrollo local. Por su parte, los recursos para el fortalecimiento institucional (FI) han venido modernizando la gestión de los GD; pasaron de financiar equipamiento informático básico en la década de 1990 a sistemas integrados de información financiera (SIIF) para casi todos los departamentos en la actualidad.

La reciente aprobación del Banco, en 2016, de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP por sus siglas en inglés) de apoyo a las intendencias asegura financiamiento hasta 2032, lo que consolida una continuidad de trabajo que permite vislumbrar una agenda estratégica de largo plazo en materia de descentralización.

El diseño de los primeros programas fue coincidente con el impulso iniciado durante la década de 1980 para profundizar los procesos de descentralización en América Latina y el

Caribe (ALC) (BID, 2018). Coincidió también con el debate abierto en muchos países desarrollados acerca del modelo conceptual de descentralización y de intervención en el territorio, que constataba los rendimientos insatisfactorios en términos económicos de determinadas regiones (por ejemplo, las regiones del Mezzogiorno en Italia o las Midlands inglesas), y la necesidad de repensar los determinantes que pudieran explicar el éxito o el fracaso económico de las regiones dentro de un mismo país y entre regiones de diferentes países.

En este contexto, los actores principales de los programas —el Gobierno nacional, los GD y el BID— fueron adecuando los marcos conceptuales sobre los que se basaban sus políticas de descentralización, que en cierto modo son ilustrativas de los cambios que fueron acumulándose en los 35 años en que se diseñaron las seis operaciones.

En el caso de Uruguay, la reforma constitucional de 1996 fortaleció el rol de los departamentos como actores de primera importancia en el nuevo modelo de desarrollo económico y social: *a)* impulsó el Congreso de Intendentes, como espacio institucionalizado de los GD, que coordina las administraciones subnacionales y ordena la comunicación con el Gobierno nacional; *b)* dispuso, a través de la Comisión Sectorial de Descentralización, que los GD serían coejecutores, junto con el Poder Ejecutivo y los entes autónomos y servicios descentralizados, de las políticas y los planes de descentralización; y *c)* fijó y dio estabilidad a las transferencias a los GD, al definir los criterios para garantizar financiamiento necesario para el funcionamiento de las administraciones departamentales.

En 2009, la ley 18567, sobre Descentralización Política y Participación Ciudadana, dispuso una nueva institucionalidad, denominada *municipio*, en la que se asienta el tercer nivel administrativo de gobierno del país, elegido por la ciudadanía. En la actualidad, las competencias atribuidas a este nivel de gobierno son limitadas.

Estas nuevas disposiciones normativas reforzaron el rol de los GD como actores determinantes del desarrollo económico regional y afectaron directamente aspectos cruciales del desempeño de sus administraciones, como son la gestión de los ingresos y gastos fiscales, la responsabilidad fiscal y el rol de las intenciones en la provisión de nuevos servicios

de calidad. La necesidad de dar respuesta a estas nuevas exigencias se ve reflejada en el diseño de los programas, que se conciben como instrumentos de apoyo a la mejora en las condiciones de vida de la población, mediante inversiones en infraestructuras urbanas en espacios de baja calidad residencial, junto con mecanismos para mejorar la efectividad de la gestión subnacional.

1.2. DESAFÍOS

Como se ha mencionado, a lo largo de los 35 años de vigencia de los programas se han producido fuertes cambios en los contextos institucionales —nuevo modelo de descentralización del Estado—, así como en las prioridades en materia de desarrollo económico departamental. Sin embargo, un análisis transversal de todos los programas permite identificar dos desafíos que persisten a lo largo de este período, aunque con cambios en los matices:

● Desafíos de mejora de las condiciones de vida y bienestar de la población

Cuando en 1984 se diseñó el primer programa, denominado Programa Nacional de Obras Municipales (POM) I, se producía en Uruguay un rápido proceso de aglomeración poblacional en torno a los principales núcleos urbanos, dotados en general de condiciones urbanísticas sumamente precarias en materia de redes de saneamiento urbano, redes de suministro de agua potable, drenaje, pavimentación e iluminación de las calles, servicios públicos básicos, etc. Estas carencias afectaban a una parte significativa de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Se estima que, en el período de vigencia de los tres primeros planes de desarrollo municipal (PDM), 1985-2003, el número total de beneficiarios de las inversiones destinadas a eliminar este tipo de carencias fue de aproximadamente 350.000 —más del 10 % de la población de Uruguay—, de los cuales más de 200.000 vivían en hogares con NBI.

Aunque a partir de 2011 las inversiones financiadas con la nueva generación de programas seguían manteniendo una proporción significativa de obras de tipo similar a las de las ediciones anteriores, se comenzó a incursionar con modalidades de obras innovadoras a medida que se fueron cubriendo las necesidades

más *básicas*. En la actualidad, los proyectos en obras se están orientando hacia nuevas infraestructuras, que pretenden: *a*) reducir las brechas de calidad de los servicios (culturales, deportivas, etc.); *b*) mejorar el nivel de bienestar (parques, zonas de esparcimiento, paseos marítimos o fluviales, etc.), generando al mismo tiempo externalidades positivas en términos de atracción de actividades económicas (turísticas, por ejemplo); y *c*) generar proyectos de alta calidad técnica e innovadores a través del uso de fondos concursables, incorporando criterios de prevención de desastres naturales asociados al cambio climático e identificando de manera participativa los proyectos estratégicos para el desarrollo departamental. Este vector de obras públicas se mantendrá en los próximos años como un elemento acumulador de capital físico y de mejoras en la calidad de vida.

● **Desafíos de mejora de las capacidades de financiamiento, gestión fiscal y de inversiones**

Tras la profunda crisis económica de 2002, la recuperación de la economía permitió implementar de manera amplia las previsiones descentralizadoras de la reforma constitucional. Sin embargo, para una parte significativa de los departamentos menos poblados, los ingresos propios se sitúan por debajo del 50%. Su financiamiento depende en gran medida de los recursos de transferencia del Gobierno central a través de los mecanismos previstos (artículos 214 y 298 de la Constitución). Podrá observarse en la descripción de los programas que el objetivo de mejora de la gestión fiscal es una constante a lo largo de las sucesivas ediciones.

Cada operación logró resultados y aprendizajes que se fueron acumulando e incorporando, lo que permitió generar consensos para evolucionar desde la modernización de equipamiento tecnológico de las intendencias hacia mecanismos innovadores de gestión. Se destacan el apoyo al cobro mancomunado de la patente de rodados (en este caso, alcanzado por fuera del programa), la implementación de un sistema integrado de información financiera (SINF) para todas las intendencias (en curso), el esfuerzo actual por mejorar la contribución inmobiliaria, y el desafío futuro de mejorar la gestión del endeudamiento departamental.

Estrechamente relacionada con las inversiones en obras e infraestructura, la mejora de las

capacidades de los equipos técnicos de las intendencias para gestionar proyectos de creciente complejidad aparece de forma reiterada en el diseño de las operaciones. Si bien en las dos primeras operaciones el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB) fue responsable de seleccionar y gestionar las obras, las evaluaciones realizadas recomendaron fortalecer las capacidades técnicas de las intendencias para futuras operaciones. A ello se le agregó la consolidación del proceso de descentralización, que permitió un diseño de las intervenciones de abajo arriba, pero al mismo tiempo demandó un refuerzo de las capacidades técnicas instaladas en los GD. Sobre todo a partir del PDGM IV (2003), el énfasis en este aspecto es constante a lo largo de las operaciones.

2. Los programas y su adaptación a los contextos y desafíos

2.1. 1984: PROGRAMA NACIONAL DE OBRAS MUNICIPALES (POM I)

● Datos básicos

El POM I se diseñó en 1984, en pleno proceso de recuperación de la legalidad democrática constitucional. Desde el punto de vista de los objetivos, el POM I pretendía "reforzar la infraestructura urbana y de servicios de los pequeños centros poblados del interior, permitiéndoles el desempeño de sus funciones de soporte a la población rural y urbana en sus áreas de influencia", para contribuir a mejorar sus condiciones de vida.¹

La inversión total prevista fue de USD 50 millones (USD 114,3 millones de 2016), de los cuales USD 40 millones se financiaron con recursos de un préstamo BID y USD 10 millones con recursos de contraparte. El contenido del POM I se articula en torno a cuatro componentes (o subprogramas, si se utiliza la terminología de entonces) de obras de infraestructura y servicios de barrio, que absorben gran parte de la inversión, y a un componente de cooperación técnica con los servicios técnicos de obras de los GD, cuyo monto es casi testimonial y solo se ejecutó sobre el final del programa de cara a la preparación de la siguiente fase.²

¹ Documento de contrato de préstamo UR-L0028.

² No llega al 1 % de la inversión, excluidos los costos financieros.

El organismo ejecutor fue el MTOB, a través de su departamento de proyectos de obras e inversiones, en coordinación con los GD recién elegidos (1985) y el servicio descentralizado Obras Sanitarias del Estado (OSE). Estaba previsto que el programa tuviera una duración de cuatro años (hasta 1988).

● Desempeño del programa

El POM I financió obras de infraestructura. En total se ejecutaron 193 proyectos de obras, de los cuales 85 estaban vinculados a obras sanitarias (44 % del total) y 68 a obras de vialidad y mejoramiento de barrios y comunidades (35 % del total de obras ejecutadas). Estas obras se extendieron por todos los departamentos y se concentraron en zonas donde mayoritariamente residía la población con más NBI. Con demora, en 1992 el programa pudo realizar un desembolso final de casi el 100 % de los recursos totales (de préstamo y de contraparte), a pesar de las múltiples dificultades para ejecutar las obras previstas:

- a. El programa se vio afectado por el cambio de autoridades del Gobierno nacional y de los GD (1985). Esto planteó demoras sustanciales en las obras de infraestructura y arquitectura hasta que los nuevos equipos pudieron entender el alcance de los proyectos.
- b. Los presupuestos que recibieron los GD con autoridades electas no contemplaban recur-

CUADRO 1. POM I: Componentes básicos y monto

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Transporte	Obra	13,9	31,8
Infraestructura sanitaria	Obra	15,0	34,4
Servicios sociales	Obra	8,2	18,8
Mercados públicos	Obra	3,1	7,1
Cooperación técnica para proyectos de obras	Capacidades de gestión	0,3	0,7
Ejecución y administración	Mecanismo de ejecución	3,3	7,6
Costos financieros	Finanzas	6,1	14,0
Total		50,0	114,3

En millones de USD.

Los propios necesarios para financiar la conexión de la obra general con las viviendas (en obras de saneamiento, por ejemplo), ni recursos para el mantenimiento de la obra. Esto generó que varias obras realizadas no pudieran ser utilizadas por la población beneficiaria.

- c. Si bien gran parte de las obras se ejecutaron en zonas cuya población se encuentra con baja calidad urbana y residencial, así como con problemas de acceso a servicios básicos, en el diseño del POM I no se explicitaron los criterios de focalización.
- d. La evaluación del proyecto destaca la prioridad de incorporar en el futuro un componente de fortalecimiento institucional (FI) para los GD que contribuya a conformar unidades de planificación y formulación de proyectos, para que sea posible gestionar programas de inversión, aspecto que fue incorporado en la siguiente fase.
- e. Finalmente, el aumento de los costos reales sobre los presupuestados (más del 40 %) afectó negativamente el resultado costo-beneficio de la inversión, con tasas internas de retorno sensiblemente inferiores a las previstas en los análisis *ex ante*.

Estos aprendizajes propios de una primera etapa sirvieron de base para las conversaciones en torno a la siguiente operación y se reflejaron en el diseño del nuevo programa.

2.2. 1990: PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL, SEGUNDA ETAPA (POM II)

● Datos básicos

El nuevo contrato entre el Gobierno de Uruguay y el Banco se firmó en diciembre de 1990, cuando ya estaba constituido el nuevo Gobierno nacional (presidido por Lacalle) y los nuevos GD. El documento contractual señala que este nuevo programa es una segunda etapa del POM.

De acuerdo con el documento de proyecto, el POM II tenía por objetivo "proporcionar apoyo al país en su estrategia de fortalecimiento de los GD a fin de mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria". La enunciación del objetivo del POM II ya es elocuente del cambio conceptual respecto al POM I: el programa otorga mayor centralidad a los GD como actores relevantes del desarrollo territorial.

Para el logro de estos objetivos el POM II se estructuraba inicialmente en cuatro áreas temáticas, en las que comparativamente con el POM I se observa una concepción más compleja del programa, más allá de las obras de infraestructura:

- a. Ejecución de obras que respondan a las prioridades de los GD.
- b. Fortalecimiento de los GD en las áreas de gestión financiera y de identificación, preparación, evaluación, ejecución y supervisión de proyectos.

CUADRO 2. POM II: Componentes básicos y montos

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	2016
Subprograma de Fortalecimiento Institucional	Capacidades de gestión	6,9	12,4
Subprograma de Obras	Obras	24,6	44,3
Ejecución y administración	Mecanismo de ejecución	1,1	2,0
Costos financieros e imprevistos	Finanzas	2,4	4,3
Total		35,0	63,0

En millones de USD.

- c. Implantación de un sistema de información para la administración tributaria departamental y nacional, por medio de la actualización de los catastros urbanos y suburbanos de las capitales departamentales y principales localidades del interior del país.
- d. Fortalecimiento de la Dirección General de Catastro (DGC), mediante asistencia especializada en el mantenimiento y la administración del sistema catastral.

El presupuesto total previsto del programa ascendía a USD 35 millones (USD 63,0 millones de 2016), de los cuales USD 28 millones se financiaron con recursos de un préstamo del BID y USD 7 millones con recursos de rentas generales. Desde el punto de vista de la ejecución, el POM II se estructuró en torno a dos componentes:

La fórmula de ejecución adoptada en el POM II es casi similar al programa anterior: el organismo ejecutor responsable es el MTOB, en coordinación con los GD, el servicio descentralizado OSE y la DGC, que participa al incluirse actividades relacionadas con la revisión catastral.

El POM II tenía una duración prevista de cinco años. Finalmente, se prolongó hasta abril de 1998, cuando se efectuó el último desembolso. Se realizó una cancelación anticipada de casi el 9 % del monto del préstamo.

● Desempeño del programa

Del mismo modo que en el programa anterior, las obras de infraestructura tuvieron un peso relativo alto en relación con la inversión prevista. Algo más del 75 % de los recursos de inversión consumidos estuvieron orientados

a obras, con un grado de ejecución del 95 % sobre el monto inicialmente previsto. Por su parte, el componente de FI tuvo un grado de ejecución menor (75 %), indicativo de las dificultades en la implementación de las actividades de mejora de gestión.

En total, los USD 24,6 millones (USD 44,3 millones de 2016) invertidos en obras se destinaron un 61 % a proyectos de vialidad y mejoramiento de barrios, y un 38 % a proyectos de obras sanitarias y de abastecimiento. Se estima que fueron unas 69.000 personas las beneficiarias directas de estas obras, de las cuales poco más de 37.000 tenían NBI.

Las evaluaciones disponibles al finalizar el programa permiten extraer las siguientes conclusiones y lecciones:

- a. Se alcanzaron las metas físicas de obras, aunque en general resolvieron problemas puntuales, sin vinculación a objetivos de desarrollo departamentales. Esto fue tenido en cuenta en el siguiente programa, mediante el establecimiento de *planes estratégicos de desarrollo* (PED) que den un marco a las inversiones que se realicen.
- b. El POM II incorporaba actividades en el componente de FI en aspectos relevantes de la gestión municipal: actualización del catastro, sistema de información para la administración tributaria, gestión de proyectos técnicos, etc. Este enfoque fue innovador y permitió capacitar a funcionarios de los GD en preparación de proyectos y gestión financiera. Pero la ejecución del componente fue deficiente, en buena medida por un diseño con un enfoque centralista, sin comprometer adecuadamente a los GD. Se buscó cubrir esto en el siguiente programa

mediante el involucramiento activo de los GD en la definición y la ejecución de las actividades de FI, con el propósito de lograr mayor empoderamiento y compromiso.³ Si bien la mayoría de las intendencias consiguieron aumentos reales en la recaudación de sus ingresos propios, estos no pueden atribuirse directamente al programa.

- c. Los problemas de ejecución del componente de FI motivaron durante la ejecución su traslado del MTOP a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de Presidencia.⁴ Este desdoblamiento de responsabilidades provocó descoordinaciones e ineficiencias.
- d. En el POM II prosiguieron los problemas ya observados en el POM I en relación con las demoras en los plazos de los procesos licitatorios y de ejecución de obras. Esto se explica por la carencia inicial de pliegos tipo, por el desconocimiento de los procedimientos por parte de los GD y por la lentitud en la liquidación de certificados de obra debido a trámites excesivos en el MTOP.

2.3. 1997: PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL III

● Datos básicos

El PDM III se definió con un nuevo enfoque que pretendía articular mejor la identificación de necesidades poblacionales y la planificación de proyectos de obras. Con tal fin se promovieron los PED, para otorgar un marco coordinado a las inversiones previstas. Con ello se esperaba corregir las fallas observadas en los programas previos.

Sin embargo, el hecho que condicionó el PDM III y las sucesivas ediciones de los PDGS fue la reforma constitucional de 1996, que, como se describió en la introducción, dio un

rol más activo a los GD. Esto tuvo su reflejo en el objetivo del PDM III: "Aumentar la eficiencia de los GD, consolidándolos como instituciones de gestión pública descentralizada y promotores del desarrollo local". Este objetivo general se concretó en dos objetivos específicos:

- a. Reforzar la capacidad técnica, financiera y de gestión de obras y servicios urbanos de los GD.
- b. Atender las necesidades más urgentes de inversión en obras y servicios municipales de los departamentos del interior.

En el primer caso, se destaca el mayor foco, respecto a los programas anteriores, en la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión departamental. Los datos disponibles en el momento del diseño mostraban que, si bien la autonomía financiera de los GD se reforzó en el período 1989-94 —con un aumento de 56,8 % a 61,5 % de los ingresos de origen departamental sobre el total de ingresos, lo que indica un ritmo de crecimiento de 43,1 %, frente al 17,7 % con que crecían los ingresos procedentes de las transferencias nacionales—, se consideraba que todavía había un gran espacio para que la mayoría de los departamentos incrementaran sus ingresos locales, sobre todo por la contribución inmobiliaria.

Por el lado del gasto, en 1994 los egresos de los GD suponían el 15,1 % del gasto público total uruguayo, en gran parte para financiar gastos corrientes (90 % del total de gasto departamental), aunque las inversiones regionales crecieron casi un 50 % en el período 1989-1994. El dato más inquietante entonces era que se estaba ampliando el déficit fiscal, después de un largo período de equilibrio de las cuentas públicas departamentales.⁵

Teniendo en cuenta estos dos objetivos, el PDM III se estructuró en torno a dos componentes:

3 Entre los que cabe destacar: a) tan solo el 35 % de las intendencias incorporaron en sus rutinas de trabajo las herramientas y los conocimientos para la mejora de la gestión; y b) hubo dificultades de comprensión del diseño inicialmente previsto de la revisión catastral. No obstante, al finalizar el PDM II se ejecutaron cinco de los seis proyectos de catastro previstos.

4 Sin embargo, como se verá, subsistieron por un tiempo los problemas de coordinación.

5 Es importante señalar que estos datos son anteriores a la reforma constitucional de 1996, que estableció nuevos mecanismos de financiamiento de los GD, orientados a dar estabilidad y previsibilidad a los ingresos de las intendencias.

CUADRO 3. PDM III: Componentes básicos y montos

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Fortalecimiento institucional	Capacidades técnicas	6,0	9,0
Proyectos de inversión	Obras	54,5	81,8
Administración y supervisión	Mecanismo de ejecución	3,3	5,0
Costos financieros	Finanzas	6,2	9,3
Total		70,0	105,0

En millones de USD.

El monto total del PDM III fue de USD 70 millones (USD 105,0 millones de 2016), de los cuales USD 49 millones se financiaban con recursos de préstamo BID y los USD 21 millones restantes con fondos de contraparte local. Estaba previsto un período de ejecución de cinco años. El contrato se firmó en mayo de 1997 y el último desembolso se efectuó en marzo de 2005, casi tres años después de la fecha inicialmente prevista.

La responsabilidad de ejecución del PDM III se trasladó del MTOB, a cargo de las dos primeras ediciones, a la denominada Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) ubicada en la OPP, creada para la implementación del PDM III, de manera de consolidar una unidad que tratara los temas de la descentralización de forma más especializada.

● Desempeño del programa

Desde el punto de vista de la ejecución del PDM III, el diseño del programa contemplaba diversas innovaciones que trataron de eliminar o mitigar algunos problemas surgidos en las dos etapas anteriores. Cabe destacar las siguientes:

- La primera innovación fue la introducción de los PED como condición para aprobar los proyectos de obras. Estos planes debían ser elaborados por las intendencias con base en los diagnósticos y en consulta con los sectores representativos de la sociedad local.
- Además, para acceder al segundo tramo de distribución de recursos, los GD debían presentar un *plan de mejoramiento institucional* (PMI), en el que indicaran las medidas a tomar y los proyectos de fortalecimiento

para alcanzar las metas de desempeño institucional.⁶

- Asimismo, como condición previa para recibir recursos, cada GD debía firmar un convenio de adhesión que incluiría los compromisos y las obligaciones frente al Banco.

En definitiva, se trataba de asegurar que, tanto en el diseño como en la ejecución, los proyectos de obras y de FI no tuvieran desviaciones significativas respecto a los objetivos del PDM III, con mecanismos innovadores como los incentivos creados por el PMI.

Todas estas cautelas hicieron posible una mejora notable de los resultados *globales* del PDM III, en especial en los proyectos del componente de FI. De acuerdo con los datos que ofrece el informe de terminación de proyecto (PCR), los resultados en términos de productos entregados permitieron la implementación, entre otros, de nuevos sistemas de contabilidad y presupuesto en algunas administraciones departamentales, de gestión tributaria y cobro de tributos municipales, de información gerencial y de administración de recursos humanos. Además, se implantaron sistemas de gestión de bases de datos de ámbito intermunicipal y se completó la actualización catastral (iniciada con el PDM II) en ocho GD.

Pese a haberse alcanzado en general las metas previstas, los resultados del componente de FI fueron dispares según departamentos. En el caso de los sistemas de gestión contable y presupuestal, cada intendencia siguió aplicando sus propios criterios. Por ello se pudo avanzar

⁶ Estas metas están vinculadas a la reducción de gastos de personal, a la mejora de los recursos propios, al incremento de las inversiones y a la reducción de la población con NBI. Véase el Documento de Programa PDM III, párrafos 2.3 y 3.1.

poco en la armonización de un modelo de contabilidad con normas comunes que permitiera la consolidación en el agregado nacional.

El sector de inversión con mayor demanda fue el de consolidación de barrios, en detrimento de la previsión inicial, de proyectos que contemplaban solo la vialidad urbana. Es decir, se progresó hacia una visión más integral que atendiera la problemática del mejoramiento de los barrios, lo que en cierto modo era uno de los efectos buscados con los PED. No obstante, se ejecutó menos de lo previsto en proyectos de desarrollo económico local, en buena medida por la mayor complejidad de su formulación.

Sin embargo, prosiguieron las desviaciones notables entre los tiempos previstos al inicio del proceso de licitación y la adjudicación de obras, máxime cuando la profunda crisis económica del país de los años 2002 y 2003 ocasionó la reducción de los recursos de contraparte del PDM III en los dos últimos años. Todo ello generó demoras e interrupciones de algunas obras, junto con desfases en el *pari-passu*⁷ que ocasionaron el congelamiento de desembolsos durante gran parte de 2003, así como la necesidad de renegociar las condiciones contractuales de los proyectos ya en marcha. Todo ello afectó los tiempos y los costos, con lo que los retornos previstos de la inversión fueron inferiores a los inicialmente estimados.⁸

En comparación con los PDM I y II, en esta tercera edición la unidad ejecutora estuvo instalada en la UDM de la OPP, lo que supuso una mejora notable sobre los mecanismos utilizados en los programas anteriores. No obstante, las opiniones recogidas coinciden en que al principio hubo debilidades en las capacidades técnicas para responder efectivamente a las demandas de los GD.

En cuanto al funcionamiento de los incentivos, de los 18 departamentos que participaron en el programa, 11 cumplieron con las metas y accedieron a los fondos. Este sistema de incentivos fue bastante eficiente y llevó a una mejora del indicador de gasto en personal de los GD en 1998 y 1999. Sin embargo, estas acciones no se mantuvieron.⁹

Durante el período de ejecución del PDM III, en el Gobierno central se alternaron tres administraciones (segundo gobierno de Sanguinetti,

gobierno de Batlle y primer gobierno de Vázquez) y se registró la gran crisis económica de 2002, lo que supuso un cambio en los ritmos de ejecución, así como modificaciones sustanciales en los incentivos a raíz de la reforma constitucional de 1996. En los GD también se produjeron cambios de autoridades y equipos, lo que afectó directamente la ejecución de los proyectos. Sin embargo, este desempeño satisfactorio se debió en gran parte a un diseño de la operación que contenía muchas cautelas, previamente definidas, en ambos componentes.

2.4. 2003: PROGRAMA DE DESARROLLO Y DE GESTIÓN MUNICIPAL (PDGM IV)

● Datos básicos

El objetivo del PDGM IV definido en el documento de proyecto es doble: *a) mejorar la situación fiscal de los GD, y b) mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios municipales.*¹⁰ Los objetivos específicos concretan estos dos objetivos centrales:

- a. Desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización.
- b. Implantar un sistema de incentivos y apoyar medidas para mejorar el desempeño fiscal y el aumento de la eficiencia de la gestión de los GD.
- c. Atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada.

Esta reafirmación de la mejora de la gestión como objetivo del PDGM IV proviene de una doble preocupación. Por un lado, como resultado de la reforma constitucional, los nuevos recursos de transferencias podían ser un desincentivo para asumir los costos políticos de un manejo más exigente de las fuentes de recursos propios departamentales, en especial la contribución inmobiliaria y las patentes de vehículos, o generar un descontrol del gasto.

Por otro lado, los documentos elaborados en la etapa de preparación del PDGM IV mos-

7 Proporción de recursos entre el BID y el Gobierno de Uruguay asignados a una operación

8 PCR del PDM III y entrevistas realizadas.

9 Véase el POD del PDGM IV.

10 Estos objetivos tienen gran similitud con los que ya se habían fijado para el PDM III.

CUADRO 4. PDGM IV: Componentes básicos y montos

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
Desarrollo del sector	Fortalecimiento de políticas	0,5	0,7
Fortalecimiento de la gestión departamental	Capacidades técnicas	6,5	8,5
Proyectos de inversión	Obras	58,0	76,0
Administración y supervisión	Mecanismo de ejecución	3,4	4,5
Costos financieros	Finanzas	6,7	8,8
Total		75,0	98,4

En millones de USD.

traban con mayor crudeza las debilidades de los GD en materia de gestión tributaria y fiscal. Además, se observaban falencias en materia de gestión de inversiones.¹¹

Desde un punto de vista de las actividades, el PDGM IV se estructuró en tres componentes:

Con respecto a los tres programas anteriores, en el PDGM IV se incluyó un nuevo componente, Desarrollo del sector, con el propósito de ayudar a establecer un marco institucional adecuado para consolidar la descentralización como política pública central del Estado.

El monto total de la operación fue de USD 75 millones (USD 98,4 millones de 2016), de los cuales USD 60 millones se financiaron con recursos de un préstamo BID y USD 15 millones con recursos de contraparte. La duración efectiva de la operación fue de ocho años.

La unidad ejecutora se ubicó inicialmente en la UDM de la OPP. En septiembre de 2009 se trasladó la ejecución de los proyectos de obras a la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la OPP, con el fin de mejorar la coordinación de las obras de diversas fuentes (FDI, fundamentalmente). Tras el cambio de gobierno, en noviembre de 2010 se produjo otra mudanza del PDGM IV a la recién creada Área de Políticas Territoriales (APT) de la OPP.

● Nuevo contexto político y económico

El inicio del nuevo PDGM IV estuvo marcado por el cambio de gobierno a nivel central y de-

partamental. Por primera vez desde la restauración democrática ganó el Frente Amplio, que tomó posesión en marzo de 2005, seis meses después del primer desembolso. En mayo de 2005 se celebraron las elecciones en los GD con un cambio relevante del mapa político.¹²

En 2005 la economía uruguaya comenzaba a crecer de forma sostenida, con tasas promedio en torno al 5 %, tras la profunda crisis vivida en los años 2002 y 2003. Este mayor crecimiento permitió ampliar el margen para el gasto público, lo que a su vez hizo posible destinar recursos adicionales a las políticas de descentralización. Con la nueva Ley de Presupuesto de 2005-2009 se incrementaron las transferencias de recursos a los departamentos —de acuerdo con las previsiones establecidas en la reforma constitucional de 1996— y se pusieron en marcha los mecanismos de coordinación entre los GD y el Gobierno central (Congreso de Intendentes y Comisión Sectorial de Descentralización).

Esta solución institucional permitió acordar reglas pautadas sobre los criterios de reparto de los recursos disponibles (artículos 214 y 298 de la Constitución) e impulsar un marco coherente de gasto de los GD.

Por otra parte, en 2009 se aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (ley 18567 y sus modificaciones posteriores), que estableció un nuevo ordenamiento legal de un *tercer nivel* de gobierno, con la creación de los municipios y sus órganos de representación política.

11 Véase al respecto Cracel (2002) y López de la Fuente et al. (2002).

12 Tan solo cinco intendentes renovaron su mandato y el Frente Amplio pasó a gobernar en ocho intendencias.

CUADRO 5. PDGS I: Componentes básicos y montos

Componente	Tipo de actividad	Monto	
		Nominal	USD 2016
I. Modernización de la gestión de los gobiernos subnacionales: a) Gestión de ingresos y gastos, y b) Gestión territorial	Fortalecimiento de políticas de descentralización	5,8	6,2
II. Inversiones para el desarrollo subnacional: a) Estudios de preinversión, b) Inversiones en obras, y c) Gastos de dirección de obras	Obras	76,9	82,3
III. Administración y monitoreo	Mecanismo de ejecución	2,2	2,4
Total		85,0	91,0

En millones de USD.

Ante este escenario político, se abrió un nuevo espacio de diálogo entre el Banco, el Gobierno central —a través de la UDM de la OPP como unidad ejecutora— y los GD, que se concretó en diversos cambios en el diseño del programa. Todo ello implicó demoras en la ejecución del PDGM IV y sucesivas prórrogas por 42 meses en total para completar la ejecución del proyecto.

● Desempeño del Programa

En materia de fortalecimiento institucional y de desarrollo del sector (apoyo a los procesos de descentralización), se ejecutaron 63 proyectos relacionados con gestión interna, acercamiento a la ciudadanía, fortalecimiento y desarrollo territorial, por un costo aproximado de USD 7 millones (USD 9,2 millones de 2016). En cuanto a los proyectos de inversión, el PDGM IV supuso una inversión promedio por departamento ligeramente por encima de los USD 3 millones (USD 3,9 millones de 2016). En total se financiaron 56 proyectos de obras.

De acuerdo con el PCR y el informe de evaluación final, el programa puede calificarse de satisfactorio, dado que buena parte de los productos previstos fueron realizados. Además, el programa se ejecutó con una visión política de mayor madurez conceptual y riqueza de instrumentos disponibles en materia de descentralización. Las capacidades instaladas en la OPP para ejecutar estos programas comenzaban a mostrar su estabilidad.

2.5. 2011: PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN SUBNACIONAL I (PDGS I)

● Datos básicos

El objetivo del PDGS I definido en el documento de proyecto era doble: *a)* mejorar la autonomía financiera de los GD respecto al Gobierno nacional, y *b)* mejorar la prestación de los servicios básicos de los GD.¹³ Los objetivos específicos concretaban el objetivo central:

- Mejorar la capacidad institucional de los GD en materia de planificación, gestión financiera, gestión de inversión pública y gestión de ingresos propios.
- Mejorar y expandir la cobertura de los servicios básicos que brindan los GD.

De acuerdo con los objetivos, el PDGS I estructuró sus actividades y productos en tres componentes, como se detalla en el cuadro 5.¹⁴

El monto total de la operación fue de USD 85 millones (USD 91,0 millones de 2016), de los cuales USD 70 millones se financiaron con recursos de un préstamo BID y USD 15 millones con recursos de contraparte. La ejecución prevista de la operación era de cinco años —el contrato se firmó en febrero de 2012—, y el último desembolso estaba previsto para febrero de 2017. Sin embargo, el programa se ha prorrogado hasta febrero de 2020.

¹³ Este objetivo tiene gran similitud con los que ya se señalaban en PDGM IV.

¹⁴ Documento de Proyecto del PDGS I.

De acuerdo con el diseño inicial, la unidad coordinadora estaba ubicada en el Área de Políticas Territoriales (APT) de la OPP.¹⁵ Este esquema se modificó en 2015, con el nuevo gobierno, cuando en una reestructura de la OPP se creó la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP), que asumió las funciones que tenía la APT e integró el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

● Desempeño previsto del Programa

Un aspecto novedoso en el diseño del PDGS I es la inclusión de un fondo concursable para financiar proyectos de obras que cumplan determinados requisitos, relacionados con la integralidad y la consistencia de la intervención, su impacto socioeconómico y su carácter innovador (mitigación del cambio climático, por ejemplo), entre otros. Los recursos asignados al fondo fueron de USD 11,2 millones —casi el 15 % de los USD 76,9 millones previstos en el componente 2 de Inversiones para el Desarrollo Subnacional.¹⁶

Para fines de 2019 el programa ya había ejecutado casi todos los recursos del proyecto. En el componente de inversiones habrá culminado 40 obras, incluidas 10 del fondo concursable, por más de USD 75 millones, en proyectos emblemáticos para los GD. Los proyectos financiados comprenden mejora de barrios marginales; mejora de accesos y puentes; saneamiento, drenajes pluviales y recuperación de arroyos, con previsión de inundaciones; mejora de parques, ramblas y espacios públicos —todas inversiones sometidas a un análisis de rentabilidad social—. Los intendentes consideran al PDGS la principal fuente de apoyo para las obras más importantes de su gestión y destacan el apoyo financiero y técnico del programa.

En el caso del componente de FI, el PDGS I apoyó la implementación del plan de cuentas departamental con criterios contables homogéneos, lo que sentó las bases para el desarrollo del SIF departamental en curso, que culminará con el PDGS II; se avanzó hacia el consenso para reformar la gestión de cobro de la contribución inmobiliaria; se hizo un piloto de actualización catastral en Rivera; se realizaron

¹⁵ Documento de Proyecto del PDGS I.

¹⁶ En valor de 2016 serían USD 12,0 millones y USD 82,3 millones, respectivamente.

ocho proyectos de fortalecimiento con enfoque de gestión por resultados en distintos temas de interés de las intendencias; y con apoyo del Banco se llevaron a cabo seminarios sobre herramientas para la gestión de los territorios, transparencia de la información financiera, planificación de inversiones y gestión de las transferencias.

2.6. 2016: PROGRAMA DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL Y DE SERVICIOS SUBNACIONALES (PDGS II)

● Datos básicos

El impulso dado por la DDIP a la ejecución del PDGS I motivó la solicitud de un nuevo proyecto que permitiera evitar la interrupción en el financiamiento que se dio en 2011 entre el PDGM IV y el PDGS I. Así, el Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales (denominado PDGS II) es la primera operación de una serie de futuras operaciones que serán financiadas con la denominada *línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP)*. Esta modalidad CCLIP permite el financiamiento de sucesivos proyectos por hasta USD 300 millones, cuyas nuevas fases se preparan por demanda y con trámite simplificado en función de los avances en la ejecución del proyecto en curso. Este mecanismo brinda mayor previsibilidad y continuidad al flujo financiero, y permite consolidar los esfuerzos para fortalecer las estrategias de descentralización.¹⁷ La línea CCLIP ha sido posible gracias a la larga trayectoria de colaboración entre el Gobierno nacional, los GD y el BID, en particular a la fortaleza institucional de la DDIP, basada en su continuidad y consolidación.

El objetivo de la CCLIP definido en el documento de proyecto es doble: *a) mejorar la autonomía financiera de los GD respecto al*

¹⁷ Desde el punto de vista operativo, la CLIPP es un mecanismo que otorga agilidad en los procesos de preparación y aprobación de las futuras operaciones, con bajos costos de tramitación tanto para el Banco como para el Gobierno. El monto de la CLIPP suscrita es de USD 300 millones, lo que permitiría financiar entre tres y cuatro operaciones futuras.

CUADRO 6. PDGS II: Componentes básicos y montos

Componente	Actividades	Tipo de actividad	Monto
			USD 2016
Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión de los gobiernos departamentales	Gestión de cobranza de tributos y financiera Gestión de la inversión y riesgos, y adaptación al cambio climático	Capacidades de gestión y de formulación de políticas de descentralización	4,6
Inversiones para el desarrollo departamental		Obras	82,8
Administración y monitoreo		Mecanismo de ejecución	2,6
Total			90,0

En millones de USD 2016.

Gobierno nacional, y b) mejorar la prestación de los servicios básicos que brindan los GD. Este objetivo consolida de forma nítida la dupla mejora de la gestión y de los servicios básicos, que ha sido la esencia de los PDGS.

En la nueva operación PDGS II, los objetivos específicos concretan el objetivo central definido en la CLIPP:

- Incrementar los ingresos por contribución inmobiliaria.
- Mejorar la oportunidad en la información financiera departamental.
- Mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión pública.
- Implementar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo departamental en términos de servicios al ciudadano.

Desde el punto de vista del diseño, el PDGS II se estructura en dos componentes:

Como en el PDGS I, los proyectos de inversión se dividen en dos tipos de fondos a los cuales acceden los 18 departamentos del interior (Montevideo ya no participa en el programa):

- El Fondo de Asignación Inicial (USD 70 millones), para cuyo reparto entre los departamentos se siguen los mismos criterios utilizados para el FDI por la Ley de Presupuesto Quinquenal.
- El Fondo Concursable (USD 10,2 millones), que trata de incentivar proyectos diseñados por los GD que cumplan, además de los mismos criterios de los proyectos a finan-

ciar con el Fondo de Asignación Inicial, condiciones relevantes adicionales.¹⁸

El monto total de la operación aprobada es de USD 91,8 millones, de los cuales USD 75 millones se financian con recursos de la CCLIP y USD 15 millones con recursos de contraparte. La ejecución prevista de la operación es de cinco años.¹⁹

La unidad coordinadora (UC) se mantiene en la DDIP de la OPP, que ya está cerrando la ejecución del PDGS I. De esta forma se asegura la continuidad de los equipos, un factor clave para mantener el apoyo técnico a las contrapartes de los GD.

● Desempeño previsto del Programa

De acuerdo con el documento de proyecto, se espera que el programa tenga como impacto una mejora de los ingresos propios de las intendencias departamentales. Una parte importante de este logro debería provenir de la mejora en la recaudación de las contribuciones inmobiliarias (urbana y rural). En cuanto a los resultados previstos, el indicador 1 tiene relación directa con la mejora de la gestión de la contribución territorial; el indicador 2 está vinculado a la mejora de la gestión financiera de los GD, a través del SIF en curso; los indi-

¹⁸ Los criterios utilizados son: calidad general del proyecto con énfasis en su impacto, consistencia con planes departamentales y nacionales, compromiso de los GD a la cofinanciación, y proyectos de carácter regional.

¹⁹ El contrato se firmó en noviembre de 2016 y se encuentra en plena ejecución.

cadores 3 y 4 están directamente relacionados con la eficiencia en la gestión de los proyectos de obras; y el indicador 5, con el incremento del precio de los inmuebles situados en la zona de intervención. Es decir, todos los indicadores apuntan a la consecución de los objetivos del PDGS II.

La modalidad CCLIP permite que no haya interrupción entre una operación y otra, de modo que se mantenga el flujo continuo de inversiones en los GD. Así, actualmente se están ejecutando en simultáneo inversiones del PDGS I, que están en proceso de ampliación y liquidación final, y del PDGS II, que están en licitación y comienzo de obra, con la previsión de concluir cuatro proyectos en 2019. En el caso del componente de FI, la licitación del SIIF departamental se preparó con recursos del PDGS I y su ejecución con el PDGS II. Así, anticipando el alto ritmo de ejecución del PDGS II durante 2020 y la asunción de nuevas autoridades departamentales a mediados del año (con nuevas demandas de inversiones), la OPP y el Banco están programando la preparación de un PDGS III para fines de 2020.

En otro orden, cabe destacar que, ante la consolidación de funciones propias de la descentralización en la DDIP y su éxito en la gestión del PDGS, la OPP ha impulsado con el Banco la aprobación de otros dos programas de índole subnacional, también ejecutados por el equipo administrativo a cargo del PDGS (con otros responsables técnicos): el programa de mejora de caminos rurales productivos (UR-L1114 de 2016, también línea CCLIP por USD 300 millones), y el programa de saneamiento de Ciudad del Plata (UR-L1149 de 2018, por USD 20 millones). Si bien estos nuevos programas reflejan la madurez y la capacidad administrativa de la DDIP, plantean también el reto de mantener la eficiencia en la ejecución de los PDGS ante la mayor dispersión de esfuerzos.

3. Resultados alcanzados²⁰

3.1. INVERSIÓN REALIZADA

La larga historia de colaboración ininterrumpida entre los gobiernos nacionales, los GD y el BID, que comenzó en 1984 (35 años), es única en ALC y solo puede explicarse por un modelo de relación basado en el beneficio mutuo, la continuidad institucional y un ambiente de confianza entre todos los involucrados. Durante este período, la inversión total comprometida en los programas vinculados con el BID ha sido de unos USD 562 millones (en valores constantes

de 2016), de los cuales el BID aportó casi el 80 % (USD 444 millones). A estos montos hay que añadir la CCLIP firmada en 2016, por USD 300 millones hasta 2032, por lo que la inversión total comprometida para el desarrollo subnacional es de más de USD 860 millones durante casi 50 años. Por otra parte, en valores constantes, las operaciones nunca repitieron los montos invertidos por el POM I. En el cuadro 7 puede observarse que en términos constantes el valor de la última operación PDGS II es un 21 % inferior al monto de la primera operación POM I.

CUADRO 7. Monto de la inversión en los diferentes programas

Programa	Operación	Fuente de financiamiento			Evolución (PDM I = 100)		
		BID	Local	Total	BID	Local	Total
POM I	UR-L0028 (1984)	91,6	22,9	114,5	100,0	100,0	100,0
POM II	UR-L0070 (1990)	50,4	12,6	63,0	55,0	55,0	55,0
PDM III	UR-L0111 (1997)	73,5	31,5	105,0	80,2	137,6	91,7
PDGM IV	UR-L0131 (2003)	78,6	19,7	98,3	85,8	85,8	85,8
PDGS I	UR-L1038 (2011)	74,9	16,1	91,0	81,8	70,1	79,4
PDGS II	UR-L1111 (2016)	75,0	15,0	90,0	81,9	65,5	78,6
	Subtotal	444,0	117,7	561,7			
CCLIP	UR-O1148 (2016)	300,0		300,0			
	Total	744,0	117,7	861,7			

En millones de USD constantes de 2016.

²⁰ Para facilitar la comparación entre programas, a partir de esta sección se utilizan valores en dólares constantes de 2016, salvo que se indique lo contrario.

CUADRO 8. Monto de las inversiones por finalidad

Programa	Operación	Montos			Evolución (PDM I/PDM II = 100)		
		Obras	FI	Por obra	Obras	FI	Por obra
POM I	UR-L0028 (1984)	92,1	0,7	0,41	100,0		100,0
POM II	UR-L0070 (1990)	44,3	12,4	0,29	48,1	100,0	71,5
PDM III	UR-L0111 (1997)	82,1	9,0	1,36	89,1	72,5	332,0
PDGM IV	UR-L0131 (2003)	76,0	9,2	1,29	82,5	73,8	316,1
PDGS I	UR-L1038 (2011)	82,2	6,2	1,41	89,3	50,0	343,9
PDGS II	UR-L1111 (2016)	82,8	4,6	1,36	89,9	37,0	331,8
	Total	459,4	42,1				

En millones de USD constantes de 2016. Incluye montos de préstamos y aporte local. En los proyectos de fortalecimiento institucional PDM II = 100.

A lo largo de la trayectoria de los PDGS ya ejecutados y de los dos que están en fase de ejecución (PDGS I y PDGS II), la inversión en obras es de USD 459 millones, que en promedio absorbe el 83 % de la inversión de los diferentes programas en el período 1984-2021 (cuadro 8). Excluyendo las dos primeras operaciones, en las que abundaron obras de montos bajos, a partir del PDM III el valor promedio por obra ejecutada se ha mantenido estable, entre un mínimo de USD 1,29 millones (PDGM IV) y un máximo de USD 1,41 millones (PDGS I).

En comparación con los programas ya ejecutados —del POM I al PDGM IV—, el peso relativo de los proyectos de obras sobre el total de la inversión de los proyectos en curso de ejecución —PDGS I y PDGS II— muestra un incremento notable: ha pasado a representar el 91 % en promedio. Es decir que, tanto en términos absolutos —monto de la inversión— como relativos, los programas actualmente en ejecución suponen una mayor inversión en obras que el promedio histórico. Por el contrario, la inversión en proyectos de FI disminuyó en los dos últimos programas aprobados (PDGS I y PDGS II), tanto en volumen —USD 4,6 millones en el PDGS II, frente a USD 7 millones de promedio— como respecto al total de los programas (véase el cuadro 9).

Esta reducción del peso relativo de los proyectos de FI en las dos últimas operaciones puede explicarse por cambios en los criterios de tipología de proyectos a financiar. Hasta el PDGM IV el componente de FI era en realidad

una suerte de *bazar* en el que un gran número de actividades de capacitación se mezclaban con acciones de mejora de la gestión (reingeniería de procesos) y herramientas informáticas de apoyo a la gestión. A partir del PDGS I, las actividades de FI se focalizaron básicamente en la mejora de la gestión fiscal: menos proyectos, pero de mayor profundidad.

Durante todo el período 1984-2021, el número de proyectos ejecutados y previstos —incluidos los que serán financiados por el PDGS II— asciende a 551 obras, de las cuales a la fecha se han ejecutado alrededor de 500. La gran mayoría de las obras se concentran en proyectos de consolidación de barrios y vialidad (poco más del 40 %) y de saneamiento y drenaje de aguas (casi el 30 %). No obstante, si se exceptúa el POM I —que no contemplaba acciones que pudieran catalogarse como mejora de las condiciones urbanísticas—, en el resto de las operaciones el porcentaje de obras relacionadas con la consolidación de asentamientos y áreas residenciales oscila en torno al 60 %, lo que denota que en sucesivos programas se fue produciendo una mayor focalización en proyectos orientados hacia la mejora de la calidad de vida de la población y, más en concreto, de la población con NBI.

Se estima que el total de la población beneficiaria hasta el PDGM IV se situó en torno a 500.000 personas, de las cuales el 60 % es población con NBI.²¹ Si bien ya el POM II pretendía

21 Los documentos existentes sobre la evaluación final

CUADRO 9. Distribución de la inversión por tipo de destino

	Obras	Fortalecimiento institucional	Mecanismo de ejecución	Costos financieros	Total
POM I	80,4	0,6	6,6	12,4	100,0
POM II	70,3	19,7	3,1	6,9	100,0
PDM III	78,1	8,6	4,7	8,6	100,0
PDGM IV	77,3	9,3	4,5	8,8	100,0
PDGS I	90,4	6,8	2,8	0,0	100,0
PDGS II	92,0	5,1	2,9	0,0	100,0
Promedio	81,4	8,4	4,0	5,2	100,0

Porcentaje del total de la inversión de cada programa.

focalizar sus proyectos de obras en la población en situación social vulnerable, la inclusión del índice de NBI a partir del PDM III contribuyó a precisar la focalización y los criterios de elegibilidad.

3.2. RESULTADOS ECONÓMICOS DE LAS OBRAS

Las obras realizadas con recursos de los sucesivos programas significaron un cambio notable en las condiciones de vida de la población —eliminación de riesgos de inundaciones, saneamiento, equipamientos urbanos integrales, etc.— y en el valor económico de los inmuebles radicados en las zonas de intervención. A partir del PDGM IV, para el diseño de las operaciones ya se contaba con evidencias de otros países, que mostraban los efectos positivos de las obras en espacios urbanos sobre los valores de los inmuebles, incluido el suelo.²² Para el caso de Uruguay, en el análisis económico del PDGS I se estimaba que, como resultado de las obras de mejora urbana que financiaba, la valoración predial se incrementaría entre un mínimo de 14 % y un máximo de

40 %, con un promedio de 23 %. Siempre en el caso del PDGS I, hubo una primera aproximación al impacto de las inversiones en los valores de compraventa de inmuebles en el barrio de San Cono. En esta estimación —que debe ser considerada con cautela, dado el reducido número de transacciones que se analizaron—, pudo observarse que el efecto de las obras generó un aumento del valor de las compraventas del 181 %.

Por otra parte, en el análisis económico del Programa de Mejoramiento de Barrios (UR-L1009), mediante la técnica de precios hedónicos, se observaron revalorizaciones de las propiedades de 154 % tras la aplicación del paquete completo de obras. Tal vez el estudio más exhaustivo para el caso uruguayo sea el de Lebedinsky (2010), que aplicó el método de los precios hedónicos.²³ Los resultados de este estudio, extrapolables a las obras de los PDGS, muestran que las inversiones en infraestructuras (pavimentación, saneamiento, alumbrado y desagües pluviales) tienen efectos desde neutrales hasta positivos, que oscilan entre un mínimo de 5,97 % para mejoras marginales y un máximo de 22,67 %.²⁴ Por otra parte, los

de los programas muestran datos fragmentarios del número de beneficiarios.

²² Por ejemplo, Ki y Jayantha (2010). Wood y Cigdem (2012) analizaron con un enfoque cuasiexperimental diversos casos de proyectos enmarcados dentro del programa Victoria's Neighbourhood Renewal (Australia) y hallaron que por cada dólar australiano invertido se producía un retorno de 3,04 dólares en un período de 10 años. En BID (2012) se señalan otras evidencias sobre el caso argentino.

²³ Este método permite estimar el precio de un inmueble por sus características intrínsecas (superficie, materiales, cerramientos, equipamientos comunes, etc.), por su localización y las condiciones urbanísticas del entorno donde está ubicado. Todos estos elementos intervienen en la formación del precio.

²⁴ Los cambios de clase de infraestructura que más mueven los resultados son aquellos que suponen pasar de un pavimento natural a un pavimento de hormigón o asfáltico con cordón cuneta. Los cambios en el saneamiento o en el alumbrado no tienen efectos significativos sobre los precios.

cambios de estado de la infraestructura —de arruinado, regular o malo a bueno o muy bueno— suponen una mejora del precio del 7,65 %, de forma acumulativa.

Estas evidencias sugieren que los esfuerzos realizados por los programas en el marco de los proyectos de obra tuvieron efectos positivos sobre el valor de los activos inmobiliarios de la población beneficiaria. Por ejemplo, de acuerdo con la evaluación económica realizada para el PDGM IV, en un análisis costo-beneficio *ex post*, la tasa interna de retorno (TIR) estimada como promedio fue del 22,15 %, superior al TIR del 18 % considerado en la línea de base.

Para el diseño del PDGS se está llevando a cabo un trabajo exhaustivo de identificación preliminar de inversiones, de manera participativa con las intendencias y los referentes comunitarios, en el marco de una visión de desarrollo sostenible de las intendencias. Para esto se celebró un convenio con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (UDELAR), que contribuirá a la formulación de proyectos con alta rentabilidad social.

● Algunas de las obras recientes financiadas por el PDGS



Dolores, departamento de Soriano, antes y después



Barrio Guerra en Young, departamento de Río Negro, antes y después



3.3. RESULTADOS DE LA MEJORA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA (SIFI)

Excepto el primer programa, POM I, los demás incluyeron un componente de FI en el que, entre otros aspectos, se incorporaban mejoras en los procesos de gestión financiera y tributaria. La demora en resultados tangibles de este componente hizo que la crítica más frecuente lo caricaturizara como que “solo servía para comprar computadoras”. En realidad, lo que se había logrado hasta el PDGS I fue poner en producción diversos módulos financieros en los departamentos, en función de las necesidades que tenía cada intendencia. El resultado de todo ello fue una amalgama de sistemas y criterios contables no homogéneos, dudas acerca de la confiabilidad de la información financiera y problemas para consolidar la información de manera oportuna.

Esta situación se modificó de forma relevante con el PDGS I y el PDGS II. Para ello concurren cuatro factores determinantes. El primer factor fue la posibilidad de ofrecer a todos los GD una solución tecnológica que combinara la capacidad de manejo eficiente de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial de cada entidad con la autonomía de gestión y la confidencialidad de los datos, permitiendo la emisión de las rendiciones de cuentas de forma estandarizada. Esta solución la brinda un sistema en la nube, con *software* único, denominado Sistema de Información Financiera (SIFI), instalado en el *datacenter* de ANTEL.²⁵

El segundo factor tiene que ver con la adopción de criterios comunes de contabilidad por casi todos los GD. Para ello se impulsó un grupo de trabajo interdepartamental, con técnicos de cada una de las intendencias, en el que se acordaron criterios homogéneos, adaptados a cada realidad, pero al mismo tiempo coherentes con la normativa financiera y contable de toda la Administración Pública. El SIFI y las normas contables comunes permiten la consolidación de la información en poco tiempo, además de reforzar la toma de decisiones mediante herramientas de inteligencia de negocios para generar información de alto nivel.

El tercer factor está relacionado con el modelo de gobernanza del sistema en la nube. So-

bre la base de la adhesión voluntaria al nuevo sistema, existe una Comisión de Armonización Tecnológica, interinstitucional, con mayoría de los GD, en la que se fijan las pautas y se supervisa el funcionamiento de todo el sistema.

El cuarto factor fue el liderazgo del equipo de FI del PDGS, que realizó un trabajo de orfebre para lograr la adhesión de las intendencias, los proveedores y ANTEL.

El SIFI está ya en producción en dos intendencias y en la actualidad se está realizando la migración de datos en otras siete. Para 2020 se prevé su operación en 15 de las 19.

²⁵ ANTEL es la empresa pública de telecomunicaciones de Uruguay.

4. Lecciones aprendidas y valor agregado del Banco

4.1. LECCIONES APRENDIDAS

● Sobre el proceso de construcción de un Estado descentralizado

La trayectoria de los PDGS muestra con claridad la evolución de la descentralización como un aspecto central de la política pública. La primera de las operaciones, el POM I, estaba basada en una concepción exclusivamente orientada a la mejora de la infraestructura, y los escasos recursos asignados al FI se pensaron más como un apoyo técnico adicional a las intendencias que como la consolidación de una estructura orgánica dentro de los GD.

Sin embargo, el diseño del POM I y los problemas enfrentados en la ejecución permitieron abrir una reflexión entre los tres actores involucrados acerca de la pertinencia de la estrategia adoptada y del modelo de intervención, lo que llevó a revisar el diseño de los programas. Este cambio puede observarse de forma incipiente en el POM II, pero ya en el PDM III pueden encontrarse los rasgos principales que conformarían los diseños de los futuros programas. Esos rasgos consisten en: *a)* una creciente autonomía de las intendencias en la gestión integral de las obras, desde su concepción hasta su contratación y ejecución, con apoyo técnico cada vez más especializado de la OPP, y *b)* la inclusión desde el POM II del componente de FI, que pasó de financiar inicialmente equipamiento informático y sistemas

de información básicos y desarticulados a tener un foco creciente en proyectos más integrados y sofisticados, como el SIF departamental y la mejora de la recaudación de la contribución inmobiliaria.

El cambio de paradigma de la descentralización con la reforma constitucional de 1996, junto con la inclusión en los presupuestos quinquenales de créditos asignados directamente a los GD de acuerdo con criterios estables de reparto, fue también un elemento que incidió directamente en el diseño y la ejecución de los programas. Se trataría de pasar paulatinamente de un modelo de *oferta* —los proyectos son definidos a nivel central— a un modelo de *demanda* —en la definición de los proyectos intervienen de forma decisiva las intendencias—. Estos rasgos se observan de forma más clara a partir del PDGS I, con la inclusión de fondos concursables para el financiamiento de proyectos generados por los GD, y en el diseño actual de las obras del PDGS II y el PDGS III, con un enfoque participativo con las intendencias orientado a impulsar de manera estratégica el desarrollo del departamento.

La nueva Ley de Descentralización Política y de Participación Ciudadana, aprobada en 2009, introdujo un nivel adicional de gobierno, en este caso los municipios. En consecuencia, los programas financiados con recursos del BID han tratado de entregar a las autoridades del Gobierno nacional y de los GD diversos elementos de análisis y conocimiento que permitieran ordenar el rol de cada uno de esos

niveles, con vistas a evitar redundancias e ineficiencias en la gestión de los servicios públicos a entregar a la ciudadanía. En este sentido, el PDGM IV incorporó el componente I, “Desarrollo del sector”, con el fin de apoyar a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en: a) la construcción de un marco sectorial sobre el proceso de descentralización del país; b) la formulación de propuestas de modelos de gestión descentralizada, mediante estudios y talleres; y c) el fortalecimiento del Congreso de Intendentes, a fin de dejar instaladas funciones propias de esa institución.

● Sobre la descentralización en el diseño de la operación

El segundo factor determinante de los cambios en los objetivos de los programas fue el proceso de descentralización. Este elemento recorre todos los programas y forma parte de la esencia de su diseño.

En la primera de las operaciones, el POM I, los GD tuvieron un rol pasivo en el diseño. Esta situación cambió en los sucesivos programas, lo que puede observarse tanto en los objetivos como en el contenido de los componentes. Por ejemplo, el POM II tuvo interlocutores políticos en los GD que transmitieron la importancia que tenían estos programas para el desarrollo de su departamento, en un contexto de fuerte corriente migratoria interna hacia los núcleos urbanos. Existía una preocupación creciente acerca de que los nuevos asentamientos urbanos carecieran de los estándares urbanísticos mínimos para hacer habitables esas zonas de aglomeración, lo que en cierto modo se tradujo en que las obras de infraestructura se definirían de acuerdo con las prioridades establecidas por los GD.²⁶

Por otra parte, en el Gobierno nacional también existía la convicción de la importancia *política* de mejorar la calidad de vida en los barrios, en especial en temas relacionados con el saneamiento y las mejoras de las condiciones urbanísticas. El nuevo contexto democrático fue un factor fundamental para entender el cambio de enfoque que se le dio al programa, y la reforma constitucional de 1996 asignó un rol relevante a las intendencias como parte nuclear del Estado. En este sentido, el objetivo del POM II refleja la centralidad que comenzaban a adquirir los GD.

En los sucesivos programas, a partir del PDM III, se consolidó esta visión más orientada a apoyar el proceso de descentralización, que se plasmó de forma clara en la persistencia del componente de FI de los GD. Existía la convicción de que difícilmente podría concretarse un empoderamiento de las intendencias si sus capacidades de gestión no estaban mínimamente garantizadas.

● Sobre el componente de FI

El componente de FI ha tenido a partir del POM II una consideración constante. A lo largo del período 1984-2021, el monto promedio invertido en actividades de fortalecimiento se sitúa en USD 5 millones por programa. Esto significa que a cada gobierno departamental le correspondió por programa una inversión promedio de USD 283.000, aproximadamente USD 50.000 anuales.

Con estos recursos cada GD debía financiar reingenierías de procesos, implantación de equipos y sistemas informáticos de gestión, adaptaciones de normas y estándares, y capacitación de funcionarios, además de la mejora en la gestión de los proyectos de inversión de obras, con todo lo que eso implica de racionalización del ciclo de proyectos. Todo ello en un contexto de debilidades estructurales en la dotación de equipos técnicos, con una alta rotación de personal, en un mercado de trabajo estrecho, con sueldos poco competitivos.

Las debilidades de la gestión departamental afectaban de forma transversal los procesos críticos de las intendencias, y en especial sus resultados financieros. Por este motivo, en las sucesivas leyes de presupuesto, en especial en los presupuestos quinquenales de 2010-2014 y 2015-2019, se introdujeron los denominados *compromisos de gestión* —vinculados al pago de los servicios públicos y al cumplimiento de información relativa a los aspectos presupuestales, financieros, de deuda y sostenibilidad fiscal— para obtener el máximo de las transferencias de recursos del Gobierno nacional a los GD.²⁷ Al respecto, los PDGs I y II también establecieron incentivos asociados a la mejora de la gestión y al cumplimiento de determinadas metas, con el fin de apoyar el sistema de incentivos del Gobierno nacional.

26 Véase la descripción del PDM II.

27 Véase el artículo 673 de la Ley de Presupuesto 2015-2019.

Sin embargo, los mecanismos de incentivos no han funcionado con la profundidad esperable. En 2012, los 19 GD suscribieron compromisos de gestión en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por las propias intendencias y el Gobierno nacional, los que se reflejaron en los presupuestos quinquenales 2010-2014 y 2015-2019. Se comprometieron, entre otras iniciativas, a elaborar un sistema de información básica acerca de su situación financiera y a entregar en tiempo y forma informes e indicadores de gestión en temas relativos al resultado del ejercicio, recursos humanos, inversiones, gastos de funcionamiento, costos y endeudamiento. A pesar de estos compromisos de cumplimiento de metas, subsistieron importantes retrasos en la entrega y la sistematización de la información financiera.²⁸

En el caso de la gestión técnica de inversiones, el PDM III pretendió mejorar la eficiencia de los GD y la focalización de los proyectos, para lo cual se establecieron dos mecanismos. El de eficiencia distribuía el componente de inversión en dos tramos: el primero de ellos repartía los fondos de acuerdo con la población y el territorio, mientras el segundo tramo premiaba el cumplimiento de una serie de metas de gestión. El segundo de los mecanismos establecía como condición previa para la aprobación de los proyectos que los GD presentaran los PED elaborados por ellos mismos, incluyendo el mejoramiento institucional, abiertos a la consulta y la participación de los sectores representativos de la sociedad civil (vecinos de los barrios, emprendedores, etc.). Sin embargo, el informe final de proyecto del PDM III subrayó que, a pesar de instalar en muchos de los GD diferentes sistemas para apoyar los proyectos de inversión, persistieron los problemas vinculados a su diseño, a la gestión del ciclo de las obras y su articulación con otras acciones en el territorio. Relacionado con esto, se observaba que los equipos técnicos de los GD seguían presentando alta rotación.

Los componentes de FI de los sucesivos programas mostraron una evolución; de financiar una gama muy amplia de actividades sin suficiente visión estratégica pasaron a concentrarse en menos actividades (SIF, contribución inmobiliaria) con mayor profundidad. No

²⁸ Aguilar y Eguino (2009) y Documento de Proyecto de PDGS II (2016).

obstante, el logro de mejoras en el desempeño institucional, mediante el fortalecimiento de la gestión del sector público, constituye un gran desafío para cualquier organización, pues se tocan elementos delicados relacionados con los modos de trabajo y con el clima motivacional de los funcionarios. Las evidencias internacionales muestran que los cambios en las instituciones deben ser persistentes, y que en todo caso requieren un cuidadoso diseño de incentivos —no necesariamente económicos— para que las innovaciones se consoliden.²⁹

● Sobre los instrumentos de análisis para el diseño de la operación

La evolución de los PDGS también refleja los cambios en los instrumentos utilizados para el diseño de las operaciones. En materia de gestión tributaria, hasta el PDM III el diagnóstico de la situación fiscal y de las prácticas de gestión se apoyaba, en el mejor de los casos, en análisis de consultoría basados en aproximaciones, más o menos concretas, con diferentes criterios.

A partir del PDGM IV comenzaron a utilizarse nuevos instrumentos mediante *benchmarks* con criterios definidos y métricas específicas, lo que permitió tener un conocimiento más cabal de la situación real del manejo de las finanzas departamentales con estándares de comparación homogéneos. En este sentido, la medición de la capacidad institucional basada en el *Marco de referencia para la medición del desempeño de la gestión financiera pública* (GFP) —conocido como PEFA— mostraba que las áreas de mayor debilidad se focalizaban en la gestión tributaria, la gestión financiera y la planificación.

Además, la OPP empezó a generar series históricas, depuradas y homogéneas, de datos sobre las finanzas de los GD, lo cual permitió que los diferentes actores involucrados en el diseño de las operaciones promovieran análisis mucho más precisos de las cuentas públicas subnacionales. Entre otras consecuencias, la

²⁹ Un ejemplo de persistencia de esfuerzos para la mejora del desempeño institucional se encuentra en el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) en Chile. Desde hace 18 años este programa trata de mejorar los resultados de la gestión del sector público, vinculando resultados con incentivos económicos. Durante este período ha experimentado diversos ajustes con el fin de mejorar su efectividad.

disponibilidad de esta información fue un insumo relevante en el proceso de discusión entre las autoridades del Gobierno nacional y los GD acerca de los incentivos asociados a las transferencias.

En el caso de la gestión de inversiones, la unidad ejecutora de los últimos programas (ubicada en la DDIP) viene realizando diversos esfuerzos para apoyar a los equipos técnicos de las intendencias mediante el asesoramiento de la Facultad de Ingeniería de la UDELAR en el diseño de los proyectos. En este mismo sentido, a partir del PDGS I se hace hincapié en la calidad de los proyectos presentados como uno de los criterios de elegibilidad para los fondos concursables.

Finalmente, las obras que son financiadas con recursos de los programas cuentan con su correspondiente análisis costo-beneficio *ex ante*. La inclusión del SNIP en la esfera de la DDIP ayuda a coordinar los criterios y metodologías para asegurar la coherencia de este instrumento.

● **Sobre el mecanismo de ejecución**

A lo largo de las sucesivas operaciones se han ido produciendo cambios en el mecanismo de ejecución de los programas. El aprendizaje acumulado por el Gobierno nacional aconsejó concentrar en la DDIP de la OPP la gestión de todos los programas nacionales que tienen incidencia territorial (PDGS, FDI, Caminería Rural y Alumbrado Público, Uruguay Integra y Uruguay más Cerca), así como la gestión del SNIP, el Banco de Proyectos de Inversión, el FONADEP y el FOCEM. Cada uno de estos programas y actividades tiene su propia fuente de financiamiento, así como sus estructuras técnicas y de apoyo técnico.

Con respecto a los modelos anteriores, la concentración de todos estos programas en una sola unidad gerencial permite al Gobierno nacional tener una visión única de todas las iniciativas que operan en el territorio. Además, el hecho de que se incluya el SNIP dentro de la misma dirección hace posible la existencia de espacios compartidos para la articulación entre los proyectos de obras y los requerimientos técnicos y de calidad del SNIP.

Desde 2012 se mantiene dentro de la DDIP, con una estabilidad razonable, una parte importante del personal responsable de la ejecución de los programas, acumulando conoci-

miento. Ello ha permitido promover diversas innovaciones. Por ejemplo, se ha celebrado un convenio de cooperación técnica de largo plazo con la Universidad de la República (UDELAR). En el marco de este convenio, la Facultad de Ingeniería asume la supervisión de los avances de las obras con una visión más experta. Igualmente, con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) se ha instaurado un mecanismo participativo conjunto con los GD para identificar proyectos prioritarios, que está permitiendo la preidentificación para la formulación del PDGS III. Por otra parte, con el PDGS I se introdujeron los fondos concursables para incentivar la presentación de proyectos más exigentes y complejos desde el punto de vista conceptual y técnico, lo cual también genera exigencias mayores para los técnicos de la DDIP y de los propios GD. Todo ello tensa la organización con el fin de dar respuestas adecuadas a las cuestiones planteadas. La existencia de un equipo con experiencia acumulada y con relaciones de confianza con los equipos de contraparte en los GD hace más fluido el intercambio técnico entre los actores implicados. Para los GD, la DDIP es vista como un socio que les permite mejorar las relaciones con los contratistas de obras.

Con la reforma constitucional de 1996 se creó la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), integrada de forma paritaria por representantes del Poder Ejecutivo y de los departamentos (seis miembros de cada nivel de gobierno), cuya misión es proponer planes de descentralización para su aplicación en los territorios, previa aprobación del Ejecutivo, en el marco de los recursos del FDI. Entre otras funciones, la CSD desempeña un papel clave como instancia en la que los GD deben presentar sus planes y proyectos, que tras la evaluación técnica y económica de la DDIP-OPP son elevados al MEF para su consideración en el marco de las disponibilidades presupuestarias. La DDIP-OPP también supervisa la ejecución de los planes.

4.3. VALOR AGREGADO DEL BANCO

● **Apoyo técnico para proyectos complejos**

Las opiniones recogidas son coincidentes en que, más allá de la cantidad de obras realizadas, el valor agregado de la colaboración

del BID con los GD radica en la capacidad de apoyar proyectos de alta complejidad que requieren períodos de maduración también más largos. Los diseños de los tres últimos programas, desde el PDGM IV en adelante, muestran una tendencia creciente de los GD a promover programas de inversión más integrados y complejos desde el punto de vista de su articulación con otras iniciativas (FDI, por ejemplo), en parte también por la mayor estabilidad del núcleo duro técnico de la unidad coordinadora radicada en la OPP (la DDIP en los dos últimos programas, actualmente en ejecución).

De acuerdo con las opiniones recogidas entre los principales actores, los programas BID aseguran una financiación y un apoyo técnico que superan los ciclos políticos, lo que es una garantía de continuidad de los esfuerzos.

● Sostenibilidad

Los objetivos centrales del PDM III, el PDGM IV, el PDGS I y el PDGS II son muy similares, lo que denota que existe un propósito permanente de dar continuidad a los esfuerzos. La CLIPP acordada en 2016 viene a apoyar esta visión de largo plazo, de tal manera que fija el rumbo, mientras que los programas vinculados a esta línea de financiamiento fijan la secuencia de las acciones en función de las prioridades y la velocidad de cambio que se requieran. En este sentido, la CLIPP tiene por objetivo la mejora de la gestión fiscal y de la inversión pública, tanto mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera (ingresos y gastos) como de la mejora del diseño y la implementación de los proyectos de inversión.

Este instrumento de financiamiento de largo plazo supone reconocer dos aspectos importantes de la colaboración entre el Gobierno nacional, los GD y el BID:

- a. Los programas son en realidad la expresión de un compromiso sostenido de los tres actores en el desarrollo de una *estrategia de descentralización* de largo plazo.
- b. La CLIPP implica el reconocimiento de que, en el futuro, los procesos de mejora de la gestión de las finanzas públicas y de la gestión de inversiones a nivel subnacional requieren esfuerzos persistentes con *resultados graduales*.

● Generación de conocimiento

Las fuentes consultadas coinciden en que los retos que Uruguay asumió en su proceso de descentralización habrían sido más complejos de solventar si no hubiera existido la participación del BID como elemento generador de conocimiento experto. Esta contribución del Banco se apoyó en tres instrumentos principales:

- a. Elaboración de *notas técnicas* con análisis de los principales desafíos a afrontar en materia de gestión fiscal, entre otros temas. Estas notas se elaboran regularmente, tratando de responder a los principales interrogantes de política, así como registrar el seguimiento de su implementación. Una parte de la modulación de los diseños de los PDGS cabe atribuirlos a la información generada por estas notas.
- b. *Asesoramiento* especializado en definición de políticas. Uno de los elementos intangibles de la serie de programas es el clima de confianza que existe entre todas las instituciones involucradas. En particular, el asesoramiento del BID se concretó en temas como la definición de los fondos concursables, el sistema de transferencias y gestión financiera, entre otros.
- c. *Diseminación* de buenas prácticas en materia de política de descentralización y de innovaciones en la gestión fiscal, a través de eventos (talleres, encuentros, etc.) con participación abierta tanto de los actores directamente involucrados en los programas como de otros actores institucionales que participan en el proceso de definiciones de política, así como expertos internacionales.

Existe la convicción de que este rol del Banco de gestor de conocimiento ejerce también la función de *amortiguador* de las tensiones que de manera lógica se producen entre los diferentes niveles de gobierno. En cierto modo sirve como un elemento facilitador del diálogo entre las partes involucradas.

5. Recomendaciones de política

5.1. FINANCIAMIENTO DE OBRAS COMO INCENTIVO

A lo largo de las sucesivas ediciones del programa, el componente de financiamiento de obras representa un promedio del 80 % de los recursos ejecutados, lo que supone un total de unos USD 460 millones (constantes) en las seis operaciones. La inversión promedio alcanzó los USD 350.000 por obra en las dos primeras ediciones, mientras que en las siguientes operaciones se situó en los USD 1.350.000 por obra.³⁰

Durante los primeros programas, la inversión en obras se explicaba por la necesidad de contar con financiamiento adicional, en un contexto restrictivo de los recursos fiscales. A partir del PDGM IV (2003), pero especialmente en los programas posteriores, la salud de las finanzas departamentales mejoró notablemente y, con ello, la capacidad de financiar inversiones. Sin embargo, los recursos adicionales de las operaciones con el BID les permitían a los GD gestionar de forma flexible los procesos de licitaciones, asegurar que en los proyectos participaran empresas constructoras sólidas y realizar obras más complejas al contar con apoyo técnico externo (convenio con UDELAR, por ejemplo).

De acuerdo con las opiniones relevadas entre los diversos actores, en las tres primeras operaciones los GD acumularon capacidades técnicas para acometer obras sin grandes com-

plejidades (pavimentación, arreglo de veredas, sistemas de saneamiento simples, etc.).³¹ Sin embargo, en la actualidad, con los recursos del PDGS los gobiernos tratan de financiar obras de mayor complejidad técnica, cuyas externalidades sobrepasan el ámbito barrial (nuevo paseo marítimo en Piriápolis, recuperación de la antigua plaza de toros de Colonia, etc.) para convertirse en ámbitos de atracción turística.

Este binomio obras-actividades de mejora de la gestión fiscal está así definido en la CLIPP, por lo que en las futuras operaciones las obras coexistirán con mejoras en la gestión fiscal. Además, en cierto modo, los recursos destinados a obras sirven como incentivo para que los GD tengan más espacio fiscal para financiar otro tipo de inversiones fuera del ámbito de la colaboración con el BID.

5.2. ANÁLISIS DE LOS MULTIPLICADORES DE LA INVERSIÓN

A partir del PDGS I (2011) los GD comenzaron a diseñar proyectos de mayor complejidad técnica y que trascienden los límites barriales. Esto se produce, además, con la inclusión en el programa de los denominados fondos concursables, que premian aquellos proyectos

³⁰ Dólares constantes de 2016.

³¹ En la actualidad, una parte importante de este tipo de obras se financia con recursos propios y, en muchos casos, se realizan bajo administración (sin recurrir a empresas externas).

de mayor complejidad técnica y capacidad innovadora.

Estos dos tipos de inversiones —tradicionales e innovadoras— generan efectos multiplicadores diferentes. Mientras las obras tradicionales suponen, de acuerdo con los análisis costo-beneficio realizados, ganancias de alcance geográfico limitado (mayor valor predial e inmobiliario para los propietarios), los efectos multiplicadores de las obras innovadoras son más complejos, y algunos, intangibles. Por ejemplo, la mejora de un paseo marítimo (rambla) supone generar una capacidad de atracción turística al proyectar la imagen de una ciudad en proceso de transformación. Es muy probable que estas inversiones originen cadenas de valor complejas de difícil cuantificación.

Para futuros programas cabría esperar que, en el conjunto de inversiones a financiar, las obras de tipo innovador empiecen a tener mayor peso relativo que las obras tradicionales. El crecimiento económico de Uruguay ha producido, entre otros resultados, una reducción de la población con NBI. Por otro lado, la inserción de los territorios en espacios de competencia internacional, sobre todo en turismo, es probable que genere un mayor interés en promocionar inversiones de mayor alcance que el barrial. Este desafío ya está alimentando un proceso innovador en el diseño de las operaciones.

5.3. ATRACCIÓN DE ACTIVIDADES

Relacionado con el punto anterior, uno de los grandes desafíos tiene que ver con la mejora de las condiciones generales del sistema urbano de los departamentos, a fin de retener a la población joven y atraer población nueva de mayores ingresos. El modelo clásico de obras de infraestructura, tanto para mejorar las condiciones residenciales de la población con NBI (consolidación de barrios, por ejemplo) como para crear los elementos complementarios de otros programas de fomento económico (accesos y urbanización de áreas comerciales o empresariales, por ejemplo), requeriría ser progresivamente acompañado de proyectos que generen capacidad de atraer nueva población y de emprender negocios innovadores.

El desarrollo tecnológico ofrece posibilidades de generar economías de escala y de aglomeración *virtuales*, donde la ubicación

física de los participantes en los mercados sea en cierto modo indiferente. El gran desafío que plantean estas estrategias es que generar el potencial de atracción requiere activar elementos urbanos complejos, que van desde una buena infraestructura de telecomunicaciones hasta construir dotaciones residenciales de alta calidad —lo que implica que los servicios públicos departamentales tengan un alto estándar de prestaciones—, pasando por ofrecer servicios socioculturales innovadores.

5.4. CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Una parte importante del incremento reciente de los ingresos propios de los GD se explica por la mejora de la recaudación con la entrada en funcionamiento del SUCIVE. Sin embargo, muchos de los GD siguen dependiendo de las transferencias del Gobierno central. No es deseable incrementar la fracción de recursos asignados a los GD sin mejorar sus capacidades de gestión integral de proyectos y la gestión de la recaudación de sus tributos propios (Martínez-Vázquez et al., 2019).

En este sentido, para los próximos programas parece razonable incrementar los esfuerzos de corresponsabilidad fiscal, mejorando la gestión de los otros tributos departamentales, en especial la contribución inmobiliaria urbana y rural. Esto a su vez puede propiciar el acceso de los GD a endeudamiento con la certeza de repago a través de mayores recursos propios, en un marco de transparencia y responsabilidad fiscal.

Bibliografía

- AHMAD, E., BROSI, G., y PÖESCHL, C. (2014). *Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries – Overcoming political resistance?* Singapur: Asia Research Centre, Working Paper 65.
- AGUILAR, J.C., y EGUINO, H. (2009). *Finanzas y gestión de los gobiernos subnacionales en Uruguay*. Washington, D.C.: BID.
- BID (2018). Marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales. Washington D.C.
- BID (2012). Programa de Inversiones Municipales (AR-L1148). Evaluación económico-financiera. Buenos Aires, Argentina.
- BID (2011). Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (UR-L1038). Evaluación económica-financiera. Montevideo, Uruguay.
- BID (2008). Programa de Mejoramiento de Barrios (UR-L1009). Evaluación económico-financiera. Montevideo, Uruguay.
- CRACEL, M. Resultados de la ejecución de los componentes de fortalecimiento institucional del Programa de Obras Municipales (POM) II Y PDM III en una muestra de departamentos y recomendaciones para el Programa de Desarrollo de la Gestión Municipal (PDGM) IV. Montevideo, Uruguay.
- GPI CONSULTORES. (2002). Informe final de la consultoría para la Promoción de Desarrollo Económico Local en Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- KI, CH., y JAYANTHA, W.M. (2010). The Effects of Urban Redevelopment on Neighbourhood Housing Prices. *International Journal of Urban Sciences*, 14(3), 2010, 276-294.
- LEBEDINSKY, S. (2010). Desarrollo de modelos hedónicos de valoración para su aplicación en proyectos de mejoramiento urbano. Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LEBEDINSKY, S. (2002). Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) III. Montevideo, Uruguay
- LÓPEZ DE LA FUENTE, O., y SÁNCHEZ LOPPACHER, J. (2001). Evaluación y diagnóstico de la gestión municipal. Informe final. Montevideo, Uruguay.
- LÓPEZ LABORDA, J., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y ONRUBIA, J. (2004). *Modelos de administración tributaria en un estado descentralizado*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, Papel de trabajo.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., RADICS, A., y VISCARRA, H. (2019). *Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay*. BID, Nota técnica. Washington, D. C.: <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-y-propuestas-para-la-modernizacion-del-sistema-de-transferencias-lecciones-de-la>
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFFEEV, A. (2005). Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration. *International Journal of Public Administration*.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. (2002). Evaluación del Componente de Fortalecimiento Institucional del Programa de Desarrollo Municipal III. Montevideo: OPP.
- PRUD'HOMME, R., y HUNTZINGER, H. (2001) *Descentralización y relaciones intergubernamentales en el Uruguay*. Washington, D. C.
- SUREDA, D. (2011). *Análisis de la situación fiscal de los gobiernos departamentales del Uruguay y su evolución*. BID. Montevideo, Uruguay.

- WATERMAN, R., y MEIER, K. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*. J-PART 8(1998):2:173-202.
- WOOD, G., y CIGDEM, M. (2012). *Neighbourhood Renewal and Housing Externalities*. Mimeo. Washington, DC.

