Documento del

Banco Mundial

EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

Informe n.o: 70043-UY

DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL ProgramA

SOBRE UN

PRÉSTAMO PROPUESTO

POR UN MONTO DE US$66 MILLONES

EN FAVOR DE LA

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PARA UN

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL

12 DE OCTUBRE DE 2012

Departamento de Desarrollo Sostenible

Unidad de Gestión de Argentina, Paraguay y Uruguay

Oficina Regional de América Latina y el Caribe

|  |
| --- |
| El presente documento es de distribución restringida y puede ser usado por quienes lo reciban solo en el desempeño de sus obligaciones oficiales. Su contenido no podrá divulgarse de otro modo sin autorización del Banco Mundial. |

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

(Tipo de cambio vigente al 12 de octubre de 2012)

US$1 = UYU 20,3

SIGLAS Y ABREVIATURAS

|  |  |
| --- | --- |
| AIN | Auditoria Interna de la Nación |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIRF | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento |
| CGN | Contaduría General de la Nación |
| CVU | Corporación Vial del Uruguay |
| DINAMA | Dirección Nacional de Medio Ambiente |
| DINAPLO | Dirección Nacional de Planificación y Logística |
| DNTop | Dirección Nacional de Topografía |
| DNV | Dirección Nacional de Vialidad |
| EAP | Estrategia de alianza con el país |
| FONPLATA | Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata |
| HDM | Modelo de desarrollo y gestión vial |
| IES | Índice de estado de superficie |
| IRI | Índice de rugosidad internacional |
| IVD | Indicador vinculado con los desembolsos |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MGAP | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca |
| MTOP | Ministerio de Transporte y Obras Públicas |
| MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente |
| ODP | Objetivo de desarrollo del programa |
| OP | Política operacional |
| OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto |
| PIB | Producto interno bruto |
| RVD | Resultado vinculado con los desembolsos |
| SIIF | Sistema Integrado de Información Financiera |
| TCA | Tribunal de lo Contencioso Administrativo |
| TCR | Tribunal de Cuentas de la República |
| TGN | Tesorería General de la Nación |
| TOCAF | Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado |
| UAV | Unidad Ambiental de Vialidad |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Vicepresidente: |  | Hasan A. Tuluy |
| Directora de país: |  | Penelope J. Brook |
| Director sectorial:  Gerente sectorial: |  | Ede J. Ijjasz-Vásquez  Aurelio Menéndez |
| Gerente de proyecto: |  | Gregoire F. Gauthier |

**REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

**Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Vial**

**Índice**

[I. CONTEXTO ESTRATÉGICO 1](#_Toc344927144)

[A. Contexto socioeconómico del país 1](#_Toc344927145)

[B. Contexto sectorial e institucional 1](#_Toc344927146)

[C. Relación con la estrategia de asistencia al país/estrategia de alianza con el país y fundamentos del uso del instrumento 4](#_Toc344927147)

[II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA 5](#_Toc344927148)

[A. Alcance del programa 5](#_Toc344927149)

[B. Objetivo de desarrollo del programa 7](#_Toc344927150)

[C. Principales indicadores de resultados e indicadores vinculados con los desembolsos del programa 8](#_Toc344927151)

[III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 9](#_Toc344927152)

[A. Disposiciones institucionales y relativas a la ejecución 9](#_Toc344927153)

[B. Seguimiento y evaluación de los resultados 13](#_Toc344927159)

[C. Mecanismos de desembolso y protocolos de verificación 14](#_Toc344927160)

[IV. RESUMEN DE LAS EVALUACIONES 15](#_Toc344927161)

[A. Aspectos técnicos (incluida la evaluación económica del programa) 15](#_Toc344927162)

[B. Aspectos fiduciarios 16](#_Toc344927163)

[C. Aspectos ambientales y sociales 18](#_Toc344927164)

[D. Resumen de la evaluación integrada de los riesgos 20](#_Toc344927165)

[E. Plan de Acción del programa 20](#_Toc344927166)

ANEXOS

[Anexo 1. Descripción detallada del programa 22](#_Toc344927167)

[Anexo 2. Marco de resultados 33](#_Toc344927176)

[Anexo 3. Indicadores vinculados con los desembolsos, mecanismos de desembolso y protocolos de verificación 35](#_Toc344927177)

[Anexo 4. Resumen de la evaluación técnica 42](#_Toc344927178)

[Anexo 5. Resumen de la evaluación de los sistemas fiduciarios 58](#_Toc344927207)

[Anexo 6. Resumen de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales 69](#_Toc344927214)

Anexo 7. Evaluación integrada de los riesgos 83

[Anexo 8. Plan de Acción del programa 84](#_Toc344927224)

[Anexo 9. Plan de apoyo a la ejecución 87](#_Toc344927225)

Anexo 10. Mapa de la Red Vial Nacional de Uruguay 96

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| FICHA DE DATOS DEL DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROGRAMA | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| República Oriental del Uruguay | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Vial* | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROGRAMA** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Oficina Regional de América Latina y el Caribe*  *Unidad de Transporte* | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Información básica** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fecha: | | | | | | | | | 12/10/2012 | | | | | | | Sectores: | | | | | Rutas (90%), sector de transporte en general (10%) | | | | | | | | | | | | | |
| Directora de país: | | | | | | | | | Penelope J. Brook | | | | | | | Temas: | | | | | Desarrollo y competitividad de las exportaciones (100%) | | | | | | | | | | | | | |
| Gerente/Director sectorial: | | | | | | | | | Aurelio Menéndez / Ede J. Ijjasz Vásquez | | | | | | |  | | | | |  | | | | | | | | | | | | | |
| Número de identificación del programa: | | | | | | | | | P125803 | | | | | | |  | | | | |  | | | | | | | | | | | | | |
| Gerente de proyecto: | | | | | | | | | Gregoire F. Gauthier | | | | | | |  | | | | |  | | | | | | | | | | | | | |
| Período de ejecución del programa: Fecha de inicio: 01/01/2013 Fecha de finalización: 31/12/2015  Fecha prevista de entrada en vigor del financiamiento: 31 de diciembre de 2012  Fecha prevista de cierre del financiamiento: 30 de junio de 2016 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Datos de financiamiento del programa** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| [ X ] | | Préstamo | | [ ] | | | Donación | | | | | |  | Condiciones:  Los préstamos flexibles del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento devengan intereses a la tasa de referencia más un margen variable, y tienen un período de reembolso de 20,5 años, que incluye un período de gracia de 15 años. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| [ ] | | Crédito | |  | | |  | | | | | |
| **Para préstamos/créditos/otros (millones de US$):** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Costo total del programa: | | | | | 510,0 | | | | |  | | | | | | | Financiamiento total del Banco: | | | | | | | 66,0 | | | |  | | | | | | |
| Total de cofinanciamiento: | | | | | 444,0 | | | | |  | | | | | | | Déficit de financiamiento: | | | | | | | 0,0 | | | |  | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Fuente de financiamiento** | | | | | | | | | | | | | | | | | **Monto** | | | | | | | | | | | |  | | | | | |
| PRESTATARIO/RECEPTOR | | | | | | | | | | | | | | | | | 283,5 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) | | | | | | | | | | | | | | | | | 66,0 | | | | | | | | | | | |  | | | | | |
| Banco Interamericano de Desarrollo (BID) | | | | | | | | | | | | | | | | | 67,7 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) | | | | | | | | | | | | | | | | | 92,8 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | | | | | | | | 510,0 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Prestatario: República Oriental del Uruguay | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Organismo responsable: Ministerio de Transporte y Obras Públicas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contacto: | | | | | | Sr. Rafael Ferrando | | | | | | | | | | | | | | Cargo: | | |  | | | | | | | | | | | |
| Teléfono: | | | | | | +598 2915-8333 | | | | | | | | | | | | | | Correo electrónico: | | | rferran@mtop.gob.uy | | | | | | | | | | | |
| Organismo responsable: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contacto: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Cargo: | | | | | | | | | | | | | | |
| Teléfono: | | | | | |  | | | | | | | | | | | | | | Correo electrónico: | | | | |  | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Desembolsos previstos (millones de US$)** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Año fiscal del Banco | | 2013 | | | | | 2014 | | | | 2015 | | | 2016 | | |  | | | |  | | | |  | | |  | | | |  | | |
| Anual | | 5,4 | | | | | 17,9 | | | | 26,1 | | | 16,6 | | |  | | | |  | | | |  | | |  | | | |  | | |
| Acumulativo | | 5,4 | | | | | 23,3 | | | | 49,4 | | | 66,0 | | |  | | | |  | | | |  | | |  | | | |  | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Objetivo de desarrollo del programa** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mantener en buenas o muy buenas condiciones el 35%, como mínimo, de la red vial nacional de Uruguay y mejorar la gestión del sector vial. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Cumplimiento** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Política** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ¿El programa se desvía de la estrategia de alianza con el país en contenido o en otros aspectos importantes? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Sí | | | | [ ] | No | | | [ X ] | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ¿El programa exige alguna excepción a las políticas del Banco aplicables a las operaciones de programas por resultados? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Sí | | | | [ ] | No | | | [X ] | |
| ¿Esa excepción fue aprobada por la administración del Banco? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Sí | | | | [ ] | No | | | [ ] | |
| ¿Se pretende que el Directorio apruebe alguna excepción a las políticas? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Sí | | | | [ ] | No | | | [ X ] | |
| ¿El programa cumple con los criterios regionales de preparación para la ejecución? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Sí | | | | [X ] | No | | | [ ] | |
| **Calificación general del riesgo: Moderado** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Estipulaciones legales:**  El prestatario, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP): a) contratará, no más tarde de seis meses después de la fecha de entrada en vigor y conforme a términos de referencia satisfactorios para el Banco, auditores independientes para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de los indicadores vinculados con los desembolsos 1 y 2.  **Condición para la entrada en vigor:**  Firma del convenio subsidiario entre el MTOP y Corporación Vial del Uruguay (CVU). | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| . | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Composición del equipo** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Nombre** | | | | | | | | | | **Cargo** | | | | | | | | **Especialización** | | | | | | | | **Unidad** | | | | |  | | | |
| Sr. Alexandre Borges de Oliveira | | | | | | | | | | Especialista superior en adquisiciones | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSPT | | | | |  | | | |
| Sr. Álvaro Larrea | | | | | | | | | | Especialista superior en adquisiciones | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSPT | | | | |  | | | |
| Sra. Aracelly Woodall | | | | | | | | | | Asistente superior del programa | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSTR | | | | |  | | | |
| Sr. Daniel Benítez | | | | | | | | | | Economista *senior*, transporte | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSTR | | | | |  | | | |
| Sra. Fabiola Altimari | | | | | | | | | | Asesora jurídica superior | | | | | | | |  | | | | | | | | LEGLA | | | | |  | | | |
| Sra. Francesca Recanatini | | | | | | | | | | Especialista superior en gestión del sector público | | | | | | | |  | | | | | | | | PRMPS | | | | |  | | | |
| Sr. Francis Fragano | | | | | | | | | | Especialista superior en medio ambiente | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSDE | | | | |  | | | |
| Sr. Gabriel Luongo | | | | | | | | | | Consultor | | | | | | | | Ingeniero de transporte | | | | | | | | LCSTR | | | | |  | | | |
| Sr. Gregoire Gauthier | | | | | | | | | | Ingeniero superior, transporte | | | | | | | | Gerente de proyecto | | | | | | | | LCSTR | | | | |  | | | |
| Sr. José Zevallos | | | | | | | | | | Especialista superior en desarrollo social | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSSO | | | | |  | | | |
| Sra. Lisa Bhansali | | | | | | | | | | Asesora sobre Gobierno regional y lucha contra la corrupción | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSOS | | | | |  | | | |
| Sr. Mamadou Lamarane Deme | | | | | | | | | | Especialista superior en gestión financiera | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSFM | | | | |  | | | |
| Sra. Melanie Glass | | | | | | | | | | Consultora | | | | | | | | Especialista en transporte | | | | | | | | LCSTR | | | | |  | | | |
| Sra. Natalia Bavio | | | | | | | | | | Especialista en gestión financiera | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSFM | | | | |  | | | |
| Sra. Ruth Tiffer Sotomayor | | | | | | | | | | Especialista superior en medio ambiente | | | | | | | |  | | | | | | | | LCSEN | | | | |  | | | |
| Sr. Farhad Ahmed | | | | | | | | | | Especialista superior en transporte | | | | | | | | Experto evaluador | | | | | | | | SASDT | | | | |  | | | |
| Sr. Abdelmoula M. Ghzala | | | | | | | | | | Especialista principal, infraestructura | | | | | | | | Experto evaluador | | | | | | | | MNSTR | | | | |  | | | |
| Sr. Steve Bruschett | | | | | | | | | | Especialista principal, transporte | | | | | | | | Experto evaluador | | | | | | | | LCSTR | | | | |  | | | |
| Sr. Víctor Ordóñez | | | | | | | | | | Oficial de finanzas | | | | | | | |  | | | | | | | | CTRLN | | | | |  | | | |

# REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

**PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL**

**DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROGRAMA**

# CONTEXTO ESTRATÉGICO

## Contexto socioeconómico del país

1. Uruguay es un país de ingreso mediano alto. La economía creció, en promedio, al 5,6% del producto interno bruto (PIB) durante 2003-10, y al 5,7% en 2011. Durante ese período, las tasas de pobreza disminuyeron del 39,9% al 14,3%[[1]](#footnote-1). Estas tendencias positivas son resultado de una política macroeconómica prudente, las mejoras incorporadas en áreas estructurales y el auge de la economía regional. En la esfera de la desigualdad de ingresos, Uruguay tiene uno de los coeficientes de Gini más bajos de la región (0,4021F[[2]](#footnote-2)). Este amplio nivel de igualdad también se refleja en los indicadores sociales: el país ocupa el puesto 48 en el índice del desarrollo humano, inmediatamente después de Chile y Argentina, y antes de México y Brasil. Sin embargo, Uruguay todavía se clasifica debajo de los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que constituyen un parámetro de referencia que el país se esfuerza por alcanzar.
2. Uruguay ha mantenido un sólido marco macroeconómico que se caracteriza por políticas fiscales coherentes y prudentes. En 2011, la política fiscal fue neutral, el ritmo de aumento del gasto fue inferior al de los ingresos durante el período, con una caída de las inversiones del 3,6% del PIB al 2,7% del PIB. Si bien una reducción de la inversión pública contribuiría a reducir el déficit presupuestario, también podría convertirse en un obstáculo para abordar las necesidades de infraestructura en el mediano plazo derivadas del sólido desempeño de la economía y el comercio. Se estima que la Ley de Asociación Público-Privada, sancionada recientemente, generará un aumento de las inversiones privadas en infraestructura.

## Contexto sectorial e institucional

1. En la estrategia para el Uruguay 2030 se establece como objetivo “la promoción del desarrollo económico sustentable y mejora de la eficiencia y competitividad del país” y en segundo término, “la consolidación de Uruguay como centro de distribución global y mejora de la competitividad de la logística de bienes, servicios y personas”. En este respecto, la calidad de la infraestructura vial es fundamental para mejorar los servicios de logística, dado que casi todas las cadenas de logística del país tienen un eslabón de transporte vial. Se estima que en 2010 el 90% de la carga (toneladas por kilómetro) se transportó por vía terrestre.
2. **Infraestructura vial en Uruguay.** En términos de infraestructura, el país tiene una de las densidades viales más elevadas de América Latina (2,5 veces más que Brasil, 4 veces más que Paraguay). La red vial tiene una longitud aproximada de 60 000 kilómetros, de los cuales unos 8875 kilómetros corresponden a la red vial nacional. Según la clasificación de caminos vigente[[3]](#footnote-3), la red nacional incluye los “corredores internacionales” dentro del territorio nacional (2452 kilómetros), la red primaria (1512 kilómetros), la red secundaria (3816 kilómetros), y la red terciaria (1005 kilómetros). Aproximadamente el 90% de la red vial nacional está pavimentado. El tráfico más importante circula por los corredores internacionales y la red primaria. Durante los últimos cinco años, el tráfico de los corredores internacionales ha aumentado en forma constante, a una tasa anual media del 5%. Además de la red vial nacional, Uruguay tiene alrededor de 51 000 kilómetros de caminos departamentales, gestionados a nivel subnacional (departamentos). La mayor parte de esta red de caminos con bajo nivel de tráfico no está pavimentada: tan solo el 8% está pavimentado, el 65% de la red son caminos de ripio por los que se puede circular todo el año y el 27% son caminos de tierra. Dado que los patrones de desplazamiento han variado considerablemente desde que se realizó la clasificación original de la red vial nacional, su reclasificación es prioritaria.
3. De cara al futuro, el objetivo del sector vial consiste en mantener la calidad de la red vial nacional. El estado general de esta red se ha deteriorado en los últimos años: mientras que el 60% estaba en buenas o muy buenas condiciones en 2004, tan solo el 42% estaba en esas condiciones en 2011. Este panorama general abarca, en realidad, mejoras en los corredores internacionales y la red primaria y un deterioro de las redes secundaria y terciaria.
4. Este estado general de la red vial nacional obedece a tres grandes factores: primero y principalmente, la crisis financiera de 2002 —durante la cual se recortaron casi todos los presupuestos destinados a rehabilitación y mantenimiento vial— generó un gran volumen de trabajo de rehabilitación atrasado. Estos atrasos tuvieron dos importantes impactos: i) los síntomas críticos de deterioro del pavimento no se observan hasta que ha transcurrido algún tiempo, por lo cual el deterioro que se registró en los últimos años es consecuencia, en parte, del trabajo de mantenimiento que no se realizó en la década de 2000, y ii) a raíz del aplazamiento de los trabajos de mantenimiento, fue preciso adoptar soluciones de rehabilitación más onerosas, dado que el pavimento se deteriora de manera exponencial con el tiempo. Segundo, Uruguay afronta problemas de envejecimiento de los caminos. La mayor parte de la red vial nacional se construyó en la primera mitad del siglo xx. El pavimento de las rutas se aproxima al final de su vida útil y se deteriora rápidamente, por lo cual se requieren soluciones de rehabilitación o reconstrucción más onerosas. Tercero, la recuperación de la economía a partir de 2004 ha conllevado un marcado aumento del transporte de carga por vía terrestre; el impacto de este aumento del tráfico de camiones en las rutas se ha agravado debido al aumento simultáneo de la carga por ejes de la unidad media, con el consiguiente incremento de la presión sobre las superficies envejecidas de los caminos.
5. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay ha adoptado medidas cruciales para abordar estas cuestiones. Uruguay creó la empresa Corporación Vial del Uruguay (CVU), una empresa concesionaria de obra pública constituida para obtener financiamiento (con respaldo en los ingresos por peajes) y acrecentar la eficiencia de la gestión vial. CVU administra alrededor de 1600 kilómetros de los corredores internacionales y la red primaria del país y su intervención ha sido crucial para mejorar la red vial principal. El financiamiento público para el sector de infraestructura vial se ha incrementado considerablemente, de unos US$80 millones en 2006 a alrededor de US$140 millones en 2011 (valor nominal), situándose nuevamente en los niveles anteriores a la crisis. Durante este período, el Gobierno de Uruguay utilizó varios préstamos de instituciones financieras internacionales, incluido el Banco Mundial[[4]](#footnote-4), para respaldar obras de rehabilitación y mantenimiento vial. No obstante, la elevada inflación en el sector de la construcción —a raíz de la recuperación económica— neutralizó gran parte de este aumento del financiamiento. Esta inflación se agravó debido al alza de los precios del asfalto durante el mismo período. En consecuencia, si bien se han logrado algunas mejoras netas en la red vial principal, que incluyen los tramos más importantes y con mayor circulación, estas medidas aún no han sido suficientes para abordar, en forma total y sostenible, el problema de mantenimiento del sector vial.
6. **Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Vial de Uruguay.** La función principal del Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTOP) —y concretamente de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), que depende de él— consiste en mantener y gestionar la red vial nacional. A partir de 2010, el país aplica un marco programático y basado en los resultados, en consonancia con la Ley de Presupuesto, que establece los programas, los marcos de seguimiento y evaluación vinculados con esos programas, y los correspondientes recursos presupuestarios. En el marco de resultados de cada programa se fijan objetivos físicos y cuantitativos anuales. La Ley de Presupuesto incluye dos partidas específicas: a) el Programa 362 (infraestructura vial), destinado a la rehabilitación, el mantenimiento y el desarrollo de la infraestructura vial nacional (carreteras y puentes), con el objeto de desarrollar el transporte por vía terrestre para fines múltiples, y b) el Programa 462 (seguridad vial), destinado a la formulación de estrategias que contribuyan a lograr que las personas circulen de manera segura.
7. Aunque Uruguay puede invertir selectivamente en la construcción de nuevos caminos (nuevos tramos de rutas, desviaciones, duplicaciones), en esta oportunidad el programa del Gobierno incluye solo obras de rehabilitación y mantenimiento dado que las mismas son urgentes. Estas obras se llevan a cabo en toda la red vial nacional y, por su naturaleza, generalmente tienen un bajo impacto ambiental y social.
8. Los ingresos fiscales de Uruguay (presupuesto del MTOP) son la principal fuente de financiamiento para los programas del Gobierno. Estos programas también reciben el apoyo de préstamos de instituciones financieras internacionales así como los ingresos del peaje recaudados por CVU a través de la operación de la concesión. En marzo de 2012, el Gobierno de Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron un préstamo por valor de US$80 millonesF[[5]](#footnote-5). Este préstamo para proyectos de inversión destinado a diversas obras, que se ejecutará durante un período de cinco años, se centra en la rehabilitación y el mantenimiento de la red vial nacional; se ejecutará de conformidad con las normas y los procedimientos del Gobierno de Uruguay y, si es necesario, con normas específicas del BID (por ejemplo, adquisiciones). Asimismo, el Gobierno de Uruguay está negociando un préstamo con el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Este préstamo para proyectos de inversión, por un monto aproximado de US$120 millones, que se centrará en la rehabilitación y el mantenimiento de la red vial nacional, se ejecutará de conformidad con las normas y los procedimientos del Gobierno de Uruguay, y algunas normas específicas del FONPLATA (adquisiciones).

## Relación con la estrategia de asistencia al país/estrategia de alianza con el país y fundamentos del uso del instrumento

1. El segundo pilar de la estrategia de alianza con el país (EAP) 2010-15 entre el Grupo del Banco Mundial y Uruguay se centra en mejorar la competitividad y la infraestructura5F[[6]](#footnote-6).. En este pilar se tiene en cuenta la prioridad asignada por el Gobierno al fortalecimiento de la competitividad a través del aumento de la cobertura y la calidad de la infraestructura y la creación de condiciones más propicias para los negocios. En América Latina, los costos de logística son elevados y oscilan entre el 16% y el 26% del PIB, en comparación con un promedio del 9% del PIB en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Según el estudio *Uruguay. Comercio y logística: Una oportunidad*, realizado por el Banco en 2010, el transporte a 300 kilómetros de distancia de una carga de 28 toneladas en un camión cuesta alrededor de US$720 en Uruguay, mientras que el mismo recorrido costaría US$522 en Argentina y solo US$321 en Brasil. Asimismo, el empeoramiento del estado de los caminos ocasionaría un aumento del tiempo de viaje y de los costos de mantenimiento de los vehículos, y las consiguientes interrupciones del flujo de bienes contribuirían marcadamente al aumento de los costos comerciales.
2. Para esta operación se propone el instrumento de financiamiento de programas por resultados, por las siguientes razones:

* Este instrumento es una solución eficaz para responder a la solicitud de apoyo formulada por el Gobierno de Uruguay para el programa existente de rehabilitación y mantenimiento vial. El enfoque programático y basado en los resultados incorporado en el financiamiento de programas por resultados concuerda con el enfoque de la Ley de Presupuesto. Las lecciones aprendidas a través del reciente Proyecto de Mantenimiento de la Infraestructura del Transporte y el Acceso Rural6F[[7]](#footnote-7) ponen de relieve los beneficios de aplicar un enfoque programático en el contexto de la infraestructura vial de Uruguay: en el marco de la ejecución del programa de rehabilitación y mantenimiento vial, la DNV necesita más flexibilidad y la posibilidad de asignar prioridad o modificar las prioridades en materia de inversión, a medida que cambien las condiciones.
* El financiamiento de programas por resultados permite adoptar un enfoque holístico de los problemas del sector vial en cuyo marco el programa de inversiones viales se integra totalmente con un plan polifacético de fortalecimiento institucional. Este instrumento brinda la posibilidad de lograr un mayor grado de armonización con los objetivos del Gobierno en materia de fortalecimiento de los sistemas, en las esferas de planificación de la rehabilitación y el mantenimiento vial, diseño, supervisión, gestión ambiental y social, y seguimiento y evaluación, lo que permite mejorar todo el ciclo de los proyectos y los procesos dentro del sector vial.
* El Gobierno de Uruguay considera que los desembolsos basados en los resultados constituyen un gran incentivo para que exista un mayor grado de rendición de cuentas y para alcanzar los objetivos; en última instancia, la rendición de cuentas por los resultados contribuye a mejorar la eficiencia del gasto público en el sector. Este aspecto forma parte del compromiso general de avanzar gradualmente hacia la ejecución de operaciones basadas en los resultados en el marco de su colaboración con el Banco Mundial, como se establece en la EAP.

1. En esta operación propuesta, el Banco Mundial aportará valor agregado a través de: a) sus conocimientos técnicos especializados en el sector de infraestructura de transporte, especialmente en materia de contratos de mantenimiento vial basados en el desempeño; b) sus conocimientos especializados sobre gestión del sector público, y c) su capacidad para movilizar los conocimientos globales y para incorporar en el contexto uruguayo las experiencias óptimas recogidas en el sector a nivel regional o mundial. En este respecto, el Plan de Acción del programa, que se formuló sobre la base de las evaluaciones técnica, fiduciaria y ambiental y social realizadas en la etapa de preparación, está totalmente integrado en el diseño de la operación y aborda las cuestiones de fortalecimiento institucional de manera integral. El Plan de Acción del programa se describe en detalle en el anexo 8.

# DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

## Alcance del programa

1. El programa consta de las siguientes actividades, que el MTOP y CVU llevarán a cabo en la red vial nacional de Uruguay, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015:
2. Obras de rehabilitación o mantenimiento vial, que incluyen, entre otras, las siguientes: i) rehabilitación de pavimentos; ii) renovación de la superficie de pavimentos; iii) rehabilitación o pavimentación de banquinas; iv) reparación o mejoramiento de sistemas de drenaje, y v) rehabilitación y mantenimiento de la señalización vial tanto vertical como horizontal.
3. Obras de rehabilitación y mantenimiento de puentes, que incluyen, entre otras, las siguientes: i) reparación de la estructura de tableros, estribos, pilares y cimientos, y ii) mejoramiento de las características funcionales de los puentes, como por ejemplo aumentar la longitud, ensanchar el tablero y aumentar la capacidad de carga de un puente.
4. Obras de reconstrucción de puentes, que consisten en la construcción de una nueva estructura y sus caminos de acceso contiguos, para reemplazar un puente existente en el mismo lugar o en sus alrededores.
5. Adquisición, instalación y mantenimiento de equipos de seguridad vial.
6. Suministro de asistencia técnica a la DNV, la Dirección Nacional de Topografía (DNTop)7F[[8]](#footnote-8) y la Dirección Nacional de Planificación y Logística (DINAPLO)8F[[9]](#footnote-9), que incluye realizar, *inter alia*, lo siguiente: i) relevamientos del estado de los caminos; ii) actividades de capacitación y fortalecimiento de la capacidad, y iii) los estudios necesarios para ejecutar el programa.
7. **Actividades de alto riesgo.** Como se confirmó durante la evaluación inicial, el programa no incluye actividades que podrían tener un impacto negativo significativo en el medio ambiente o las personas afectadas, como se define en la política operacional (OP) 9.00, ni tampoco contratos por obras, bienes o servicios de consultoría que superen los umbrales establecidos por el Comité de Examen de las Adquisiciones para las Operaciones. Como parte del apoyo a la ejecución, el Banco Mundial examinará la ejecución del programa para verificar que no se emprendan actividades de alto riesgo en su marco.
8. **Resultados del programa.** A través del programa se respaldarán las siguientes actividades:

* ***Mejoramiento del estado de la infraestructura vial y los puentes****,* a través de la adecuada rehabilitación de los tramos seleccionados de la red vial nacional de Uruguay. Se estima que para 2015 se habrán rehabilitado unos 524 kilómetros de caminos en el marco del programa.
* Mantenimiento de 8875 kilómetros de la red vial nacional, a través de actividades de mantenimiento de rutina.
* ***Mejoramiento de la gestión del sector vial***, a través del mejoramiento de los sistemas técnicos, fiduciarios y de salvaguarda conexos.

1. **Financiamiento del programa.** El marco de gastos del programa se basa en la Ley de Presupuesto. El programa tiene un costo total estimado equivalente a US$510,0 millones durante el período 2013-15. El programa se financiará con recursos fiscales del Gobierno de Uruguay, así como con préstamos del BID, el FONPLATA y el Banco Mundial. El BID y el FONPLATA financiarán, en cada caso, un conjunto de contratos específicos, con un cierto nivel de financiamiento de contrapartida. Se estima que en el caso del préstamo del BID, los niveles de aportes de contrapartida ascenderían a US$15,2 millones y, en el caso del préstamo del FONPLATA, a US$13,1 millones, durante el período 2013-15. En el cuadro 1 se indican los gastos planificados para los tres años de ejecución, teniendo en cuenta los topes previstos del gasto presupuestario disponible y la contratación/avance de las obras. El Ministerio de Economía y Finanzas aseguró que el tope de gastos estará a disposición del MTOP para implementar su programa de trabajo, incluidas las actividades del programa.

**Cuadro 1. Financiamiento del programa (millones de US$)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Fuente*** | ***Monto***  ***(millones de US$)*** | ***Porcentaje del total*** |
| Gobierno\* | 283,5 | 56% |
| BIRF | 66,0 | 13% |
| BID | 67,79F[[10]](#footnote-10) | 13% |
| FONPLATA | 92,810F[[11]](#footnote-11) | 18% |
| **Total de financiamiento del programa** | 510,0 | 100% |

\* Incluye el financiamiento de contrapartida de los préstamos del BID y el FONPLATA.

1. **Beneficiarios del programa.** El programa tiene cinco grupos de beneficiarios: usuarios viales, empresas de transporte y consumidores finales, empresas constructoras de carreteras, habitantes en general, y el Estado. Primero y principalmente, los gastos de mantenimiento de los vehículos y los costos operativos de los usuarios viales se reducirán gracias al mejor estado de los caminos y pavimentos. Se estima que los resultados del programa se traducirán en beneficios para 3 millones de personas que realizan aproximadamente 175 millones de viajes al año por la red vial nacional; el programa está orientado por igual a usuarios viales y beneficiarios de ambos géneros. Segundo, las empresas de transporte de bienes y los consumidores finales tendrán menos gastos de transporte y logística y, por consiguiente, una situación competitiva en la que el aumento de la eficiencia en la cadena de logística se traducirá en una disminución de los precios de los bienes de consumo. Tercero, la industria de la construcción de carreteras se beneficiará debido al aumento de las actividades y las oportunidades de mercado. Cuarto, el mejor estado de la red vial nacional redundará en beneficio de los uruguayos en general pues propiciará la movilidad y el acceso a empleos, los mercados, las redes de protección social y una mayor seguridad vial. Por último, como se indica en la evaluación económica del programa, los mejores resultados en materia de mantenimiento vial preventivo constituyen un ahorro neto para el Estado, a través de la DNV, durante la vida útil del pavimento: el adecuado mantenimiento de rutina del pavimento y su oportuna rehabilitación resultan más baratos que su reconstrucción.
2. **Función de los asociados en el desarrollo.** Se prevé que la inclusión de los préstamos del BID y el FONPLATA en el programa generará grandes beneficios y oportunidades para su ejecución, derivados principalmente de sinergias, la armonización de las actividades de las instituciones financieras internacionales y la identificación del Gobierno de Uruguay con un enfoque programático del sector.
3. En lo referente a las obras, los préstamos del BID y el FONPLATA también financian inversiones en rehabilitación y mantenimiento vial centradas en la red vial nacional. El Gobierno de Uruguay, el BID y el Banco Mundial comparten un análisis común de la importancia crucial de invertir en mantenimiento vial. Los organismos de ejecución del programa velarán por la oportuna complementariedad y la sinergia de las inversiones incluidas en el programa.
4. En lo referente a las actividades de fortalecimiento institucional, los préstamos del BID y el Banco Mundial también están armonizados, sobre la base de las opiniones comunes respecto de las cuestiones clave que deben abordarse. El préstamo del FONPLATA no incluiría actividades de fortalecimiento institucional. El Gobierno de Uruguay, el BID y el Banco Mundial establecerán un alto grado de coordinación de las medidas para promover sinergias y evitar duplicaciones, y se asegurarán de que estas actividades complementen las descritas en el Plan de Acción del programa. En la sección IV-E se describe en detalle la manera en que el Plan de Acción del programa y las actividades de fortalecimiento institucional del BID se complementan mutuamente.

## Objetivo de desarrollo del programa

1. El objetivo de desarrollo del programa consiste en mantener en buenas o muy buenas condiciones el 35%, como mínimo, de la red vial nacional de Uruguay y mejorar la gestión del sector vial. Este objetivo coincide ampliamente con el programa de rehabilitación y mantenimiento del Gobierno de Uruguay, como se describe en la sección I-B.
2. El nivel de financiamiento del programa no es suficiente para mejorar, en términos absolutos, el estado de las carreteras de la red vial nacional en su conjunto. En este contexto se prevé que el programa permitirá garantizar que el estado de la red vial nacional se mantenga por encima de un determinado umbral, como se refleja en los resultados clave. Se considera que esos resultados son los resultados óptimos que se podrían lograr a nivel de la red, no solo en comparación con la anterior tendencia a la baja que se describe en la sección I sino también con la situación contrafáctica que prevalecería si no existiera el apoyo al programa. Sin apoyo del Banco Mundial, se reduciría el financiamiento del programa (en alrededor del 9%) y el aumento de la eficiencia en materia de mantenimiento y rehabilitación sería inferior al que se prevé lograr a través de la ejecución del Plan de Acción del programa. Como se describe en detalle en el anexo 4, las simulaciones indican que la ejecución del programa con apoyo del Banco permitiría evitar un deterioro adicional del orden del 6% o 7% para 2015 así como estabilizar el estado de la red.

## Principales indicadores de resultados e indicadores vinculados con los desembolsos del programa

1. Se han seleccionado dos indicadores de resultados para medir el éxito alcanzado en la consecución del objetivo de desarrollo del programa. El anexo 2 contiene el marco completo de resultados del programa:

* ***La red vial nacional de Uruguay está en buenas o muy buenas condiciones*.** Como mínimo el 35% de la red vial nacional está en buenas o muy buenas condiciones[[12]](#footnote-12), como se establece en el objetivo de desarrollo del programa. El estado de los caminos se medirá utilizando el índice de rugosidad internacional (IRI).
* ***Porcentaje del Plan de Acción del programa que se ha completado*.** Este indicador permite captar el aumento de la eficiencia en la gestión del sector vial a través de las actividades finalizadas del Plan de Acción del programa. En el marco de este plan se abordan las principales deficiencias identificadas a través de diversas evaluaciones y se abarcan todas las esferas cruciales involucradas en el mejoramiento del desempeño de los sistemas. Dado que para mejorar la gestión del sector vial es preciso trabajar simultáneamente en cuestiones muy diversas, este indicador aproximado permite captar la naturaleza integral del programa y, en última instancia, alcanzar el objetivo de desarrollo propuesto.

1. Los indicadores vinculados con los desembolsos (IVD) son un subconjunto de los indicadores de resultados incluidos en el marco de resultados del programa y constan de los siguientes (véase también el anexo 3):

* ***IVD-1 (rehabilitación vial).*** Número acumulativo de kilómetros de la red vial nacional rehabilitados con una clasificación mínima de 85 puntos, medida por el índice de estado de superficie (IES), que es un indicador uruguayo del estado del pavimento. El umbral de 85 puntos corresponde a un pavimento en muy buenas condiciones. Para fines del programa se prevé rehabilitar 524 kilómetros de rutas nacionales. El IVD-1 se centra en la rehabilitación vial (mejoramiento de la calidad) e incluye un criterio de calidad, a través del IES, que es el indicador más amplio en lo referente a los resultados de la rehabilitación. Mientras que el IRI solo mide el nivel de rugosidad del pavimento, el IES proporciona un panorama más amplio y permite prever la futura degradación de los caminos.
* ***IVD-2 (mantenimiento vial).*** Número de kilómetros de la red vial nacional mantenidos a través de contratos basados en el desempeño; se han establecido objetivos crecientes para cada uno de los tres años del programa. Este indicador se centra en el mantenimiento vial de rutina (mantenimiento de la calidad) e incluye criterios de desempeño así como normas de mantenimiento que se establecen y aplican durante toda la vigencia de cada contrato basado en el desempeño. A través de la aplicación de estos contratos en la región (Argentina, Brasil y Uruguay) se han obtenido resultados extremadamente positivos, y se ha demostrado que los contratos basados en el desempeño constituyen una práctica excelente para garantizar que el mantenimiento vial sea eficaz en función de los costos.
* ***IVD-3 (fortalecimiento institucional).*** Este indicador incluye un subconjunto de cuatro actividades de fortalecimiento institucional que se deben cumplir para activar los desembolsos; estas actividades, que complementan el Plan de Acción del programa, se consideran fundamentales para mejorar la gestión del sector vial, abarcan varios aspectos de los sistemas del programa y específicamente abordan: i) la *planificación*, a través de la aprobación del plan multimodal para accesos terrestres al puerto de Montevideo, con la intención de mejorar el transporte multimodal; ii) el *diseño técnico*, a través de la aprobación del catálogo de soluciones optimizadas de rehabilitación de pavimentos; iii) los *procesos ambientales*, mediante la actualización del manual ambiental de la DNV y el fortalecimiento de la capacidad de su personal técnico en materia de supervisión ambiental, y iv) los *procesos sociales*, mediante la aprobación de las directrices sobre expropiación y gestión social y la organización de un taller internacional sobre prácticas óptimas de gestión social de obras viales.

# EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

## Disposiciones institucionales y relativas a la ejecución

### Principales partes interesadas

1. El programa será ejecutado por a) la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y b) la Corporación Vial de Uruguay. CVU está vinculada con el MTOP mediante a) un contrato de concesión, por el cual CVU tiene la responsabilidad de gestionar una parte de la red vial principal del país; esta labor incluye el mantenimiento, la rehabilitación y, en caso de ser necesario, el desarrollo de carreteras, y b) un acuerdo de asistencia técnica, en cuyo marco la DNV proporciona apoyo técnico y administrativo a CVU. El cuadro 2 contiene una lista de todas las instituciones que participan directa o indirectamente en la ejecución del programa, así como una descripción de sus respectivas funciones.

**Cuadro 2. Principales partes interesadas en el programa**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| INSTITUCIÓN | | FUNCIÓN QUE DESEMPEÑA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA |
| Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) | Dirección Nacional de Vialidad (DNV) | Responsable del mantenimiento y desarrollo de la red vial nacional de Uruguay; la DNV será la principal entidad involucrada en la ejecución del programa. |
| Dirección Nacional de Topografía (DNTop) | Responsable de todos los procesos vinculados con la gestión del dominio público y las expropiaciones, incluidas las medidas sociales vinculadas al reasentamiento. |
| Dirección Nacional de Planificación y Logística (DINAPLO) | Encargada de la planificación a largo plazo, la multimodalidad y la logística de la infraestructura y los servicios. |
| Corporación Vial de Uruguay (CVU) | | Empresa concesionaria de obra pública a cargo de aproximadamente 1600 kilómetros de la red vial nacional; CVU tendrá la responsabilidad de ejecutar el programa en estos tramos de la red. |
| Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) | | Responsable de los presupuestos y la gestión financiera del programa. |
| Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) | | Encargada de adjudicar los permisos ambientales. |
| Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) | | Encargada de preparar presupuestos quinquenales y realizar el seguimiento y la evaluación de los programas del sector público. |
| Tribunal de Cuentas de la República | | Intervendrá en las auditorías externas, funciones de supervisión y control. |

### Ejecución técnica del programa

1. El programa se ejecuta a través de contratos con el sector privado (rehabilitación de caminos y puentes, rehabilitación basada en el desempeño, mantenimiento o mantenimiento basado en el desempeño) o a través de obras de mantenimiento de rutina ejecutadas directamente por la DNV. Por lo general, salvo las obras de rehabilitación y reconstrucción de puentes (contratos de diseño y construcción), el personal de la DNV cumple las funciones de diseño y supervisión necesarias para las actividades relacionadas con el programa. Los contratos de obras financiadas por el BID y el FONPLATA se ejecutan con los mismos sistemas y procesos técnicos (planificación, diseño, supervisión).

### Fraude y corrupción

1. El prestatario se ha comprometido a ejecutar el programa de conformidad con los objetivos establecidos en las normas contra la corrupción aplicables a las operaciones de programas por resultados. Las modalidades de aplicación de las mencionadas normas incluirían lo siguiente:

* El Gobierno de Uruguay presentará informes al Banco Mundial una vez al año o con más frecuencia, según corresponda, en los que consignará las denuncias creíbles de fraude y corrupción en el marco del programa, así como las investigaciones conexas y, si fuese necesario, las medidas adoptadas. Recíprocamente, el Banco Mundial también informará al MTOP y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cualquier denuncia de fraude y corrupción o inquietud al respecto.
* Los documentos de licitación servirán a licitantes y contratistas como fuente de información respecto de la aplicación de las normas contra la corrupción al programa. El cumplimiento con las mismas se verificará a través de las auditorías anuales del programa.
* De conformidad con las leyes y reglamentaciones uruguayas, el Gobierno de Uruguay llevará a cabo las investigaciones en el marco del programa, inclusive las solicitadas por el Banco. El Gobierno mantendrá informado al Banco respecto de los avances de las investigaciones y sus conclusiones, y estas últimas se darán a conocer en forma pública.

1. El Gobierno ha confirmado que las normas contra la corrupción se aplicarán a los contratos del programa financiados por el FONPLATA. En el caso de los contratos del programa financiados por el BID, se aplicará la lista de inhabilitación cruzada del Banco Mundial y el BID y las investigaciones se coordinarán, caso por caso, con el Banco. Las disposiciones descritas son apropiadas para garantizar que el programa se lleve a cabo de conformidad con las normas contra la corrupción, teniendo en cuenta a) la evaluación del desempeño de los sistemas del Gobierno de Uruguay realizada por el Banco y la capacidad evaluada para gestionar los riesgos de fraude y corrupción en el marco del programa, y b) el bajo riesgo general de fraude y corrupción que afronta el programa en el contexto uruguayo. El país tiene un sólido marco jurídico y un alto grado de capacidad institucional para abordar los riesgos de fraude y corrupción. Este marco jurídico se ajusta a los principios y procedimientos reconocidos a nivel internacional y ciertamente concuerda con las normas contra la corrupción para operaciones de programas por resultados.

### Ejecución fiduciaria del programa

1. Durante el período 2013-15, se prevé que el programa incluya (en todo momento) alrededor de 65 contratos de obras administrados por la DNV y CVU. Según el perfil del programa, el máximo valor contractual ascendería a unos US$15 millones para las obras de rehabilitación y mantenimiento vial. El programa también exigirá celebrar contratos para la adquisición de bienes, servicios de consultoría y servicios no técnicos.
2. Los mecanismos fiduciarios del programa para la operación propuesta se basarán en los sistemas fiduciarios ordinarios de Uruguay, que esencialmente se asientan en la Constitución del país y su Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF)2F[[13]](#footnote-13). El 1 de junio de 2012 entró en vigor una nueva versión del TOCAF (decreto n.o 150/12). Dado que CVU se rige por las reglamentaciones del derecho privado, no está obligada a ajustarse al TOCAF; sin embargo, en el contrato de concesión se establece que deben respetarse sus principios. Se prevé que las obras financiadas por el BID (unos 10 contratos por un valor aproximado de US$75 millones[[14]](#footnote-14)) estarán sujetas a la política y las normas del BID en materia de adquisiciones, y se utilizarán los sistemas de Uruguay; para los contratos financiados por el FONPLATA (se adjudicarán unos 10 contratos por un valor aproximado de US$35 millones[[15]](#footnote-15)) se utilizan los sistemas de adquisiciones ordinarios de Uruguay, pero solo se adjudican contratos a empresas pertenecientes a países miembros del FONPLATA. Para las actividades financiadas por el BID y los contratos financiados por el FONPLATA incluidos en el programa, se aprovecharán totalmente los mecanismos institucionales y los sistemas de gestión financiera del país. Se considera que estas características de los contratos financiados por el BID y el FONPLATA son compatibles con los requisitos de la OP 9.00, conforme se describen en detalle en la sección IV‑B a continuación.
3. Todos los contratos incluidos en el programa, independientemente de la institución que los financie, se ajustan a los sistemas nacionales de gestión financiera. En consonancia con los procesos vigentes que se utilizan para el presupuesto nacional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia, y los diversos departamento del MEF[[16]](#footnote-16) ejecutan, controlan, registran y presentan informes sobre las transacciones presupuestarias y financieras relacionadas con los programas del MTOP, a través de los procedimientos, métodos e instrumentos existentes. Al final de cada año civil, se lleva a cabo el proceso de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, en cuyo marco se hace un inventario de todos los gastos incurridos y se ajustan las asignaciones presupuestarias de la manera correspondiente. El Tribunal de Cuentas de la República (TCR), que también es la entidad fiscalizadora superior del país, es el responsable de la auditoría externa del programa. CVU lleva a cabo la gestión financiera en consonancia con las normas internacionales de información financiera y está sujeta a la auditoría externa de una empresa privada de auditoría.
4. Los estados financieros del programa constarían principalmente del informe anual sobre la ejecución del presupuesto, emitido por la Contaduría General de la Nación (CGN), para el Gobierno central en su conjunto (con una lista detallada de los programas gestionados por el MTOP), que se debería presentar al Banco no más tarde del 30 de septiembre de cada año.

### Gestión ambiental y social del programa

1. La Unidad Ambiental de Vialidad (UAV) de la DNV es la principal unidad responsable en el MTOP de la gestión ambiental del programa, tanto para los contratos de la DNV como para los de CVU. La gestión ambiental del programa se basa en el manual ambiental de la DNV (decreto n.o 176/003), que incluye medidas y procedimientos para prevenir y reducir el impacto negativo de las obras viales; CVU tiene su propio manual, basado en el manual ambiental de la DNV y en las normas ISO. La gestión ambiental incluye principalmente la preparación de la documentación ambiental y el análisis y seguimiento de la supervisión ambiental y, en el caso de CVU, auditorías ambientales periódicas. La supervisión ambiental *in situ* es responsabilidad de los ingenieros viales de la DNV (directores de obra), tanto de la Gerencia de Construcciones como de las gerencias regionales. Los directores de obra se mantienen en comunicación y coordinan las actividades con la UAV. Esta proporciona a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) información sobre los proyectos viales propuestos y es responsable del seguimiento de los informes ambientales de los contratistas. Un técnico de la UAV especializado en higiene y seguridad realiza, en forma periódica, visitas de supervisión a las obras y presenta informes al Ministerio de Trabajo.
2. La DNTop y su unidad social tienen la responsabilidad de abordar los potenciales impactos negativos de la adquisición de las servidumbres de paso necesarias para las actividades del programa. Por lo general, para las actividades de mantenimiento y rehabilitación vial del programa no es preciso adquirir terrenos y se prevén muy pocos impactos sociales. Toda adquisición de terrenos en el marco del programa se llevaría a cabo de conformidad con las disposiciones de la Ley de Expropiación de Bienes Raíces (ley 3958 del 28 de marzo de 1912, y sus modificaciones posteriores). Los mecanismos de gestión social son idénticos para los contratos de la DNV y CVU.
3. Los contratos financiados por el FONPLATA en el marco del programa se implementarán con los mismos instrumentos y sistemas de salvaguarda ambiental y social que se describen anteriormente. En el caso de los contratos financiados por el BID incluidos en el programa, las políticas del BID en materia de financiamiento exigen la preparación de un instrumento de salvaguarda específico para el préstamo; este instrumento concuerda básicamente con el manual ambiental de la DNV y con los procedimientos y requisitos establecidos a nivel nacional. En lo referente a la gestión de las servidumbres de paso, se aplicarían los sistemas del programa y si fuese necesario un reasentamiento involuntario en el caso de obras financiadas por el BID, se aplicaría la OP 710 (reasentamiento involuntario) del BID.

## Seguimiento y evaluación de los resultados

1. Sobre la base de los mecanismos existentes, el marco de seguimiento y evaluación del programa es sólido y se considera adecuado para supervisar los avances y el logro de los indicadores del programa y los IVD. Principalmente, consta de tres procesos.
2. Primero, dentro del marco de seguimiento y evaluación de la Ley de Presupuesto, el MTOP prepara un informe anual sobre la ejecución del presupuesto (“Rendición de cuentas”). Estos informes se publican en el sitio web de la CGN. La Gerencia de Programación de la DNV es la principal responsable de los procesos de seguimiento y evaluación del programa.
3. Segundo, el MTOP supervisa con regularidad varios indicadores clave para captar las condiciones de la red vial (estado del pavimento), así como su utilización (volumen de tráfico, carga por ejes). Esta información se incorpora en la planificación de obras viales que se lleva a cabo al comienzo de cada Ley de Presupuesto quinquenal y también se utiliza para supervisar los avances realizados durante el período de cinco años. Además, el área de financiamiento exterior del MTOP preparará informes sobre la marcha del programa en forma semestral y los presentará al Banco Mundial para su examen. Estos informes incluirán a) una versión actualizada del marco de resultados del programa; b) el desempeño de los desembolsos del programa durante el período que abarque el informe; c) los avances realizados en el Plan de Acción del programa y sus resultados, y d) la descripción de los acontecimientos potenciales que podrían incidir en la ejecución del programa, que debería consistir en un examen de los principales riesgos y del impacto de las medidas de mitigación contempladas en la etapa de evaluación inicial. Los informes sobre la marcha del programa contendrán una síntesis de todas las actividades financiadas en su marco, incluidos los contratos financiados por el BID y el FONPLATA.
4. Tercero y último, la supervisión de la administración pública por la sociedad civil es un componente fundamental del programa para lograr una mayor rendición de cuentas. Como se establece en su Plan de Acción, el programa respaldará el fortalecimiento de la comunicación de la DNV con la sociedad civil y el mecanismo de quejas mediante i) la implementación de una encuesta anual de satisfacción del usuario, ii) la organización y aplicación de una estrategia de comunicación para brindar información a los usuarios sobre el programa de rehabilitación vial, a través del sitio web del MTOP, y iii) la creación e institucionalización de un mecanismo de resolución de quejas, que incluya una base de datos para realizar un seguimiento de estas reclamaciones y quejas.

## Mecanismos de desembolso y protocolos de verificación

1. **Mecanismos de desembolso.** Los desembolsos se realizarán teniendo en cuenta los IVD logrados y verificados, luego del examen del Banco Mundial basado en los protocolos de verificación y una vez que este haya determinado los niveles de desembolso (véase el anexo 3).
2. El importe del préstamo se podrá utilizar para financiar resultados anteriores, por el monto máximo de US$5,8 millones, en el caso de resultados logrados entre el 1 de enero de 2013, la fecha de inicio del programa, y la fecha de firma del convenio de préstamo. El Gobierno de Uruguay ha señalado que le agradaría poder solicitar el desembolso de anticipos antes de lograr determinados IVD, específicamente el IVD-1 y el IVD-2, por un monto máximo de US$14 millones. Tales anticipos renovables permitirían que el MTOP propicie el logro de estos IVD. Los desembolsos anticipados se recuperarán cuando corresponda realizar los desembolsos una vez que los IVD se hayan logrado efectivamente y se desembolsen nuevos anticipos en forma renovable. De acuerdo con lo previsto, el Ministerio de Economía y Finanzas presentará las solicitudes de desembolso al Banco una vez al año.
3. **Protocolos de verificación.** Los protocolos de verificación propuestos varían en consonancia con la naturaleza de los IVD. Un auditor independiente, contratado por el MTOP, verificará el IVD-1 y el IVD-2; la verificación del IVD-3 se basará en la documentación suministrada por el MTOP. Como parte del apoyo a la ejecución, el Banco Mundial revisará además la base probatoria del cumplimiento de los IVD.
4. **Flujo de fondos.** Una vez que se hayan logrado los IVD y luego de que el Banco Mundial valide las solicitudes de retiro de fondos presentadas por el Gobierno de Uruguay, el Banco Mundial desembolsará el importe del préstamo, en dólares estadounidenses, directamente a una cuenta de tesorería mantenida en el Banco Central del Uruguay.

# RESUMEN DE LAS EVALUACIONES

## Aspectos técnicos (incluida la evaluación económica del programa)

1. **Pertinencia estratégica y solidez técnica.** La pertinencia estratégica del programa se basa en los tres elementos que se mencionan a continuación: a) las obras de rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional de Uruguay son fundamentales para lograr que el transporte terrestre sea eficaz en función de los costos en un país que pretende convertirse en una plataforma logística en el Cono Sur (según la estrategia para 2030 de Uruguay); b) el MTOP, a través de la DNV, es la entidad responsable de mantener y desarrollar la red vial, y c) pese a algunos retrasos en la inversión en mantenimiento vial, el programa está estructurado para abordar la cuestión eficazmente. El programa incluye todas las actividades necesarias para abordar las diversas cuestiones de mantenimiento y rehabilitación vial identificadas, con el objetivo de mantener la red vial nacional en buenas o muy buenas condiciones; las normas técnicas para el programa son superiores a la experiencia y la práctica internacional.
2. **Marco de gastos.** El marco de gastos del Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Vial de Uruguay indica que el presupuesto para el programa del Gobierno ha aumentado el 75% en valor nominal entre 2005 y 2011. Existe concordancia entre las prioridades del MTOP y sus asignaciones presupuestarias para el programa; la DNV representa el 75% del tope de gasto presupuestario del MTOP. Este orden de magnitud se ha mantenido constante durante los últimos años. En lo referente a la ejecución del presupuesto, en el período 2005-09 la DNV logró ejecutar el 100% de los recursos asignados al programa del Gobierno. El riesgo de que el financiamiento para el programa no sea suficiente es moderado y se mitigará de acuerdo con las siguientes variables predictivas: a) las asignaciones presupuestarias del programa tendieron a aumentar durante los últimos años; b) los antecedentes de 2005-09 demuestran que el financiamiento del Gobierno es adecuadamente previsible, y c) el propio sistema de IVD constituye un incentivo para que el MEF proporcione al programa los niveles previstos de financiamiento, pues caso contrario el programa no se ejecuta ni se desembolsa el importe del préstamo.
3. **Fundamentos económicos.** Además de los costos económicos que se cuantifican más adelante, el mantenimiento y la rehabilitación de la infraestructura vial constituyen un instrumento fundamental para promover el crecimiento incluyente en Uruguay ya que apoyan al crecimiento y la competitividad de la industria y la agroindustria a través de cadenas de logística más confiables. Asimismo, el programa promoverá, a través de la mejora del transporte, un mayor nivel de acceso a los puertos, los mercados, la educación, la salud y otros servicios sociales para un amplio espectro de personas. Por último, se prevé que el programa tendrá un cierto impacto positivo en la seguridad vial, en un país con una de las tasas de mortalidad por accidentes de tránsito más altas de la región: el mejoramiento de la infraestructura es un componente fundamental del enfoque holístico necesario para abordar las cuestiones relativas a la seguridad vial. Los beneficios cuantificados que se han de derivar de las inversiones comprendidas en el programa incluyen el ahorro que realizarán los usuarios viales en los costos de operación de vehículos, y el ahorro de la DNV en los costos de reconstrucción de caminos y tiempo de viaje de pasajeros y cargas. Se calcula que en el curso de 15 años, el valor neto actualizado (VNA), a una tasa de descuento del 12%, y la tasa interna de rentabilidad (TIR) conexa de las inversiones incluidas en la situación hipotética del programa con financiamiento del Banco ascenderán a una suma equivalente a US$144 millones y el 29%, respectivamente.
4. **Sistemas técnicos y mecanismos de ejecución de programa.** En general, se considera que los sistemas y procesos técnicos del programa y los mecanismos de ejecución son satisfactorios. No obstante, se han identificado cuestiones que podrían mejorarse y se describen en la sección IV.E, “Plan de Acción del programa” y en el anexo 4. En el marco del programa, se está llevando a cabo una acertada planificación basada en un sistema de gestión de pavimentos respaldado por el modelo de desarrollo y gestión vial. El diseño de ingeniería para la rehabilitación vial es sencillo y se podría lograr un cierto aumento de la eficiencia en este nivel (véase el Plan de Acción del programa). Sobre la base de las visitas sobre el terreno que el equipo realizó durante la etapa de preparación, la calidad de las obras de mantenimiento vial ejecutadas por la DNV es en general aceptable, aunque con grandes variaciones entre regiones y cuadrillas. Las obras de mantenimiento de rutina ejecutadas por la DNV son adecuadas para los caminos de poco tráfico que abarcan, y se pueden flexibilizar en caso de ajustes presupuestarios. La supervisión de las obras se adapta globalmente a la complejidad relativamente baja de las obras de rehabilitación, aunque la falta de personal plantea problemas que podrían menoscabar la eficacia del proceso de supervisión.
5. **Seguimiento y evaluación.** Se considera que los sistemas de seguimiento y evaluación existentes en la DNV y CVU permiten realizar un seguimiento satisfactorio de las actividades y los resultados del programa. No se ha identificado ninguna deficiencia importante en comparación con la práctica estándar; algunos aspectos se consideran prácticas óptimas: el seguimiento de las condiciones de la red vial nacional que realiza la DNV del MTOP e incluye el estado del pavimento, el volumen de tráfico terrestre y la carga por ejes es excepcional en comparación con el de otros países de la región. En vista de ello, muchos de los indicadores incluidos en el marco de resultados del programa se basarán en datos aportados por el sistema de información de la DNV.

## Aspectos fiduciarios

1. En general, se considera que los sistemas fiduciarios del programa, incluidos los mecanismos fiduciarios para ejecutar los contratos financiados por el BID y por el FONPLATA, son satisfactorios y brindan un grado razonable de seguridad de que los fondos del programa se utilizarán para los fines previstos. Se ha determinado que no existe ningún riesgo fiduciario importante que pueda impedir que el programa genere los resultados previstos.
2. **Adquisiciones.** El análisis cuantitativo de los procesos de contratación de obras del programa durante los últimos cuatro años pone de relieve el buen desempeño de las adquisiciones en términos de economía y eficiencia, respaldado por un alto nivel de competitividad y transparencia. Los datos recabados en la evaluación fiduciaria demuestran que los procesos de adquisiciones aplicados por la DNV son transparentes y competitivos. La licitación pública es el método normal de adquisiciones en el país, y todos los contratos con un costo estimado superior al equivalente a US$700 se publican en el sitio web de libre acceso denominado “Comprasestatales”. Las adquisiciones realizadas por CVU son transparentes y los contratos se adjudican al licitante calificado que presenta la oferta más baja. Todas las obras adjudicadas por CVU se difunden a los licitantes antes de la firma del contrato, en el marco de un procedimiento local denominado “vistas”.
3. Los mencionados resultados son, en parte, consecuencia del sistemas de adquisiciones consolidado y maduro que se aplica en Uruguay y se basa en un marco regulatorio que ha evolucionado gradualmente durante los últimos 24 años. Con todo, es posible incorporar mejoras en el marco regulatorio y se han incluido algunas en la versión de 2012 del TOCAF, que han mejorado marcadamente el actual marco jurídico para las adquisiciones. Las deficiencias restantes tienen escaso impacto en el desempeño del programa y no plantean grandes riesgos en lo que respecta a su ejecución.
4. Sobre la base de los datos disponibles para todos los contratos de obras celebrados durante 2008-11, la lentitud del proceso decisorio durante la evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos es el principal aspecto que pone en riesgo la consecución de resultados en el plazo previsto y podría incidir en los precios a pagar. La falta de personal también podría agravar el problema si aumenta la demanda de procesos de adquisiciones, aunque no se espera que se registren aumentos de ese tipo, dado que el nivel de gastos previsto del programa concuerda en gran medida con el anterior historial.
5. **Gestión financiera.** En general, se considera que los mecanismos de gestión financiera del programa son satisfactorios y brindan un grado razonable de seguridad de que los fondos del programa se utilizarán para los fines previstos, tanto en el MTOP como en CVU. El sistema presupuestario uruguayo permite que el Gobierno asigne estratégicamente sus recursos sobre la base de sus políticas y prioridades enunciadas, inclusive a nivel del MTOP. Uruguay tiene un sistema aceptable de gestión de las finanzas públicas que contribuyó a la consecución de importantes resultados económicos, financieros y sociales en la última década. Además, este sistema brinda un grado razonable de seguridad de que los riesgos fiduciarios relativos a los fondos del Banco Mundial serían moderados y permite considerar la ejecución del programa propuesto a través de los sistemas existentes, tanto nacionales como del MTOP, en lo que respecta a la formulación y ejecución del presupuesto, las auditorías y los controles internos, el sistema contable y la presentación de informes, así como la supervisión y las auditorías externas. Asimismo, se considera que los mecanismos de tesorería existentes son lo suficientemente sólidos como para gestionar los recursos del programa y no se requieren medidas adicionales de fortalecimiento en este sentido.
6. Con todo, la evaluación fiduciaria no revela algunas deficiencias del sistema de gestión de las finanzas públicas relacionadas con la clasificación presupuestaria, el diseño del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y las carencias de la función de auditoría interna en el MEF y el MTOP. Estas deficiencias se abordan a través del Plan de Acción del programa y algunas actividades de fortalecimiento institucional financiadas por el BID.
7. **Fraude y corrupción.** En el portal del Banco Mundial que contiene datos sobre indicadores de gestión de gobierno específicos[[17]](#footnote-17) se observa que, en 2011, Uruguay fue calificado con 8 puntos (de un total de 10) en el indicador de transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público y con 10 puntos (de un total de 10) en el indicador relativo al imperio de la ley. Estos resultados son superiores a los registrados no solo en los países de América Latina sino también en otros países de ingreso mediano alto de todo el planeta. Uruguay cuenta con una sólida combinación de organismos estatales que le permite abordar tanto la prevención como la penalización del fraude y la corrupción en el marco del programa. Las instituciones encargadas de combatir el fraude y la corrupción funcionan adecuadamente en forma individual y coordinan sus actividades como parte del sistema de lucha contra la corrupción que se aplica en el país. Aunque, en general, el sector vial puede ser vulnerable al fraude y la corrupción, se considera que el riesgo es bajo en el contexto de Uruguay, y los sistemas del programa se desempeñan adecuadamente y brindan un grado razonable de rendición de cuentas, transparencia y participación. Las principales dificultades que afrontan los sistemas nacionales en lo referente al fraude y la corrupción, como probablemente ocurre en muchos otros países, están relacionadas con la aplicación de todas las normas existentes y se producen debido a la escasa capacidad en materia de recursos técnicos y humanos disponible en el MTOP y en algunos de los organismos de control o supervisión. Se han identificado los siguientes riesgos concretos de fraude y corrupción: a) la falta de un mecanismo formal de reclamación para los ciudadanos, y b) la falta de una lista centralizada de inhabilitación que incluya a las empresas y personas físicas penalizadas por actos de fraude y corrupción. Los principales riesgos se abordan a través del Plan de Acción del programa. El anexo 4, “Resumen de la evaluación técnica”, contiene una lista completa de los riesgos y las medidas para gestionarlos.

## Aspectos ambientales y sociales

1. Se considera que el programa tiene un buen desempeño ambiental y social, dado que por su naturaleza, sus actividades tienen un bajo impacto. El programa no incluye actividades que puedan tener un gran impacto negativo en el medio ambiente y la sociedad[[18]](#footnote-18) y, en consonancia con operaciones anteriores financiadas por el Banco Mundial en Uruguay, el impacto ambiental y social de las obras de rehabilitación y mantenimiento vial es bajo. Podrían producirse algunos reasentamientos parciales, en caso de reordenamiento vial para intensificar la seguridad. El programa no afectará a pueblos indígenas, ya que en Uruguay no hay grupos o comunidades que se identifiquen como tales. La evaluación de los sistemas ambientales y sociales indica que los sistemas ambientales y sociales del programa brindan un grado razonable de seguridad de que este puede ejecutarse en virtud de los principios de la OP 9.00. Aunque no se han observado diferencias significativas entre los sistemas sociales del programa y los principios básicos de la OP 9.00, se han señalado algunas diferencias relacionadas con los principios ambientales que se abordarán a través del Plan de Acción del programa (anexo 8) y el marco de resultados. Se considera que los mecanismos específicos establecidos para los contratos financiados por el BID que se incluyen en el programa son adecuados para afrontar adecuadamente los problemas ambientales y sociales que podrían plantearse en relación con las actividades del programa y son compatibles con los principios de la OP 9.00.
2. La evaluación de los sistemas ambientales y sociales, cuyas conclusiones se resumen en el anexo 6, se ha analizado con las principales partes interesadas en el programa durante tres talleres sucesivos, entre febrero y septiembre de 2012.
3. **Aspectos ambientales.** En el marco de la evaluación inicial se confirmó que el programa no incluye actividades de alto riesgo, como se definen en la OP 9.00. En consecuencia, se determinó que existe una baja posibilidad de que se produzcan impactos ambientales negativos. Los impactos de las obras de rehabilitación y mantenimiento vial se producirán principalmente en las servidumbres de paso y los obradores, en zonas rurales (en algunos casos en zonas urbanas). El mayor impacto se produciría durante los períodos de rehabilitación (desde algunos meses hasta uno a dos años) y el menor, durante las fases de mantenimiento. El principal impacto está relacionado con obras en puentes, actividades en las instalaciones de los obradores, plantas asfálticas y pozos de relleno, cierto nivel de generación de desechos peligrosos (aceites usados, emisiones en la atmósfera), ruido, polvo, presencia de contratistas en comunidades rurales pequeñas durante varios años, y cuestiones relativas a la higiene y la seguridad. Además del beneficio general para la economía y las necesidades de transporte del país, los impactos positivos incluyen la implementación de medidas de seguridad vial, la construcción de veredas, caminos locales paralelos, señalización vial y alumbrado de carreteras.
4. La documentación ambiental examinada y la información recabada durante las consultas con las principales partes interesadas y en las visitas a varios emplazamientos de proyectos indican que los procesos de gestión ambiental son adecuados para prevenir y reducir el impacto ambiental y social negativo y cumplen en general con los principios básicos y los elementos clave de la OP 9.00. En lo referente a la OP 9.00, las principales deficiencias identificadas están relacionadas con a) mecanismos formales de resolución de quejas y una mejor comunicación con las partes interesadas (deficiencia abordada a través del Plan de Acción del programa), y b) la legislación relativa a materiales peligrosos (deficiencia abordada a través del IVD-3).
5. Como se describe en detalle en la evaluación integrada de los riesgos (anexo 7), los principales riesgos ambientales identificados incluyen: a) el riesgo de que las obras tengan un impacto negativo en el medio ambiente, especialmente en las zonas protegidas, a raíz de una inadecuada supervisión ambiental o debido al deficiente desempeño ambiental de malos contratistas; b) el riesgo de que las partes interesadas presenten reclamaciones relacionadas con la mala gestión ambiental y la falta de comunicación entre los encargados de las obras y las partes interesadas. El marco de resultados (a través del IVD-3) y el Plan de Acción del programa incluyen medidas para reducir estos riesgos y lograr una adecuada gestión ambiental, transparencia y comunicación con las partes interesadas.
6. **Aspecto social.** Las actividades que se han de financiar en el marco del programa no requerirán que se adquieran servidumbres de paso, salvo cuando el reordenamiento vial deba modificarse a nivel local para corregir curvas o realizar otras mejoras que permitan aumentar la seguridad vial. Normalmente, las actividades de mantenimiento y rehabilitación vial se realizan dentro de la servidumbre de paso de los caminos nacionales y no requieren adquisición de terrenos ni ocasionan desplazamientos físicos o por razones económicas. En las raras ocasiones en que ello sucede, el impacto social es pequeño: por lo general solo es necesario adquirir franjas estrechas de tierra sin casas ni otras estructuras (viviendas). Durante toda la ejecución del anterior proyecto de transporte respaldado por el Banco Mundial, no hubo casos de desplazamiento físico de habitantes derivado de la adquisición de terrenos, salvo en un subproyecto.
7. La DNTop ha dado muestras de su capacidad al aplicar, de manera eficaz, las disposiciones de la Ley de Expropiación de Bienes Raíces. Esta ley brinda protección a las personas afectadas por procesos de expropiación (propietarios con título, arrendatarios con contrato, ocupantes con permisos y ocupantes con derechos posesorios derivados de la ocupación de la tierra durante más de 10 años) pero no protege a las personas que no poseen derechos o permisos de ocupación. En el caso improbable de que un futuro subproyecto afecte un asentamiento informal o ilegal, la unidad social de la DNTop sería responsable de elaborar planes de reubicación para ayudar a las personas desplazadas, independientemente de su situación jurídica, como lo hizo en forma satisfactoria en el complejo caso de la carretera de circunvalación de Montevideo. En lo referente a las cuestiones de expropiación y reasentamiento, no se identificaron diferencias importantes entre el marco regulatorio y la práctica, y los principios básicos de la OP 9.00.
8. El nivel de riesgo asociado a los sistemas de gestión social del programa es bajo. Los riesgos están relacionados con tres áreas deficientes: a) el riesgo a mediano plazo de desorganización institucional en la DNTop; b) el riesgo de gestión inadecuada de los procesos de reasentamiento involuntario, y c) el riesgo de falta de equidad en la compensación por la adquisición de servidumbres de paso. El IVL-3 incluye un resultado orientado a consolidar los procesos y abordar estas deficiencias.

## Resumen de la evaluación integrada de los riesgos

1. El anexo 7, “Evaluación integrada de los riesgos”, contiene una descripción detallada de la evaluación de los riesgos. Todos los riesgos se consideran “moderados” o “bajos”. La categoría “otros riesgos” del cuadro 3 *infra* incluye el riesgo de que el programa vial de Uruguay no disponga de financiamiento suficiente después de la finalización del programa, con la consiguiente disminución de la calidad general de la red (riesgo relativo a la sostenibilidad).

|  |  |
| --- | --- |
| **Cuadro 3. Resumen de la evaluación integrada de los riesgos** | |
| ***Categoría de riesgo*** | ***Calificación*** |
| Aspectos técnicos | **Moderado** |
| Aspectos fiduciarios | **Moderado** |
| Aspectos ambientales y sociales | **Bajo** |
| Indicadores vinculados con los desembolsos | **Moderado** |
| Otros riesgos | **Moderado** |
| **Riesgo general del programa** | **Moderado** |

1. Se considera que el riesgo general es moderado. Durante la ejecución, esta calificación se revisará una vez finalizadas y concertadas las medidas de mitigación de riesgos. El compromiso asumido por el Gobierno de Uruguay y las partes interesadas y el historial del MTOP y la DNV confirman que los riesgos serán manejables y que el programa incluirá las medidas necesarias de mitigación de riesgos. Los riesgos se tendrán en cuenta en el Plan de Acción del programa y se incluirán en el marco de resultados a los efectos de su seguimiento.

## Plan de Acción del programa

1. Sobre la base de las evaluaciones técnica, fiduciaria y ambiental y social, el Gobierno de Uruguay ha concertado un Plan de Acción del programa por un plazo determinado (anexo 8). Se ha asignado prioridad a la información aportada al Plan de Acción del programa por estas tres evaluaciones a fin de poner el acento de manera selectiva en las medidas más cruciales, con miras a respaldar el programa de la manera más adecuada para lograr sus resultados.
2. El Plan de Acción del programa incluye nueve medidas: 1) clasificación de la red vial nacional de Uruguay; 2) fortalecimiento de la capacidad analítica para elaborar modelos de transporte; 3) mejoramiento del diseño de puntos críticos para la seguridad vial; 4) consolidación de procesos para la supervisión de las obras; 5) mejoramiento de la capacidad de la Unidad de Auditoría Interna del MTOP; 6) reducción de la duración de los procesos de licitación; 7) elaboración de auditorías ambientales de las obras; 8) mejoramiento de los mecanismos de reclamación y quejas, y 9) fortalecimiento de la comunicación con la sociedad civil. En la etapa de evaluación inicial, el Gobierno de Uruguay confirmó su compromiso de implementar las medidas incluidas en el Plan de Acción del programa. Como parte del apoyo a la ejecución del programa, el Banco Mundial verificará que el Plan de Acción del programa se implemente en tiempo y forma.
3. Como complemento de este plan, el MTOP realizará actividades de fortalecimiento institucional en el marco del préstamo del BID. Por ejemplo, el BID llevará a cabo un examen estratégico de los procesos y sistemas de la DNV, con el objeto de mejorar su desempeño; las evaluaciones técnica, fiduciaria y ambiental y social del Banco Mundial contribuirán a este análisis. Asimismo, la DNV, con apoyo del BID, dedicará especial atención a modernizar e integrar más adecuadamente sus sistemas de tecnología de la información, como complemento de las actividades de fortalecimiento institucional incluidas en el Plan de Acción del programa que se centran en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de la DNV. Por último, específicamente con respecto al programa de seguridad vial, el BID financiará auditorías de seguridad vial, al tiempo que el Plan de Acción del programa incluye la preparación de un catálogo de soluciones estándar para mejorar y normalizar el diseño de las intersecciones de carreteras.

# Anexo 1. Descripción detallada del programa

1. Este anexo contiene una descripción detallada del programa que respaldará el Banco e incluye: a) el objetivo de desarrollo del programa; b) el alcance del programa y el espectro de sus actividades, y c) las principales características de los mecanismos de ejecución del programa.

**A. OBJETIVO DE DESARROLLO DEL PROGRAMA**

1. El objetivo de desarrollo del programa consiste en mantener en buenas o muy buenas condiciones el 35%, como mínimo, de la red vial nacional y mejorar la gestión del sector vial.
2. El nivel de financiamiento del programa no es suficiente para mejorar, en términos absolutos, el estado de las carreteras de la red vial nacional en su conjunto. En este contexto se prevé que el programa permitirá garantizar que la calidad de la red vial nacional se mantenga por encima de un determinado umbral, como se refleja en los resultados clave establecidos. Se considera que esos resultados son los resultados óptimos que se podrían lograr a nivel de la red, no solo en comparación con la anterior tendencia a la baja que se describe en la sección I del cuerpo principal del documento de evaluación inicial del programa sino también con la situación contrafáctica que prevalecería si no existiese el programa o el apoyo del Banco al programa. Sin apoyo del Banco Mundial, se reduciría el financiamiento del programa (en alrededor del 9%) y el aumento de la eficiencia en materia de mantenimiento y rehabilitación sería inferior al que se prevé lograr a través de la ejecución del Plan de Acción del programa. Como se describe en detalle en el anexo 4, las simulaciones indican que la ejecución del programa con apoyo del Banco permitiría evitar un deterioro adicional del orden del 6% o 7% para 2015 así como estabilizar el estado de la red, con alrededor del 35% de la red en buenas y muy buenas condiciones.

**B. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

### Estructura de la Ley de Presupuesto de Uruguay

1. La Ley de Presupuesto 2010-14 (“Ley de Presupuesto”) es una normativa programática y basada en los resultados que está estructurada en torno a 17 áreas programáticas. Dos de ellas son de especial interés para el préstamo propuesto: i) el área programática 9 (infraestructura, transporte y comunicaciones) y ii) el área programática 14 (seguridad pública). El área programática 9 está integrada por 10 “programas”, uno de los cuales es el Programa 362 (infraestructura vial), mientras que el área programática 14 consta de 4 “programas”, uno de los cuales es el Programa 462 (seguridad vial). Tanto el Programa 362 como el Programa 462 se subdividen en varios “proyectos”, que se corresponden con partidas presupuestarias.
2. El Programa 362, de infraestructura vial, incluye, entre otros, cuatro proyectos de especial interés para el préstamo: i) el Proyecto 750 (rutas), ii) el Proyecto 752 (puentes); iii) el Proyecto 855 (mantenimiento) y iv) el Proyecto 908 (asistencia técnica). El Programa 462, de seguridad vial, incluye, entre otros, un proyecto de especial interés para el préstamo: el Proyecto 754 (seguridad vial).
3. Los objetivos, y los indicadores conexos, están vinculados con cada programa de la Ley de Presupuesto. Los objetivos de los programas 362 y 462 son los siguientes:

* Programa 362 (infraestructura vial): rehabilitar, mantener y desarrollar la infraestructura vial nacional (carreteras y puentes) para promover el transporte terrestre para fines múltiples.
* Programa 462 (seguridad vial): formular estrategias que contribuyan a la circulación segura de las personas.

1. La Ley de Presupuesto abarca el período 2010-14 (cinco años). El año fiscal coincide con el año civil.

### El programa

1. El programa, que respalda el programa de rehabilitación y mantenimiento vial del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, consta de las siguientes actividades, que el MTOP y CVU llevarán a cabo en la red vial nacional del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015:

* Obras de rehabilitación y mantenimiento vial, que incluyen, entre otras, las siguientes: i) rehabilitación de pavimentos; ii) renovación de la superficie de pavimentos; iii) rehabilitación o pavimentación de banquinas; iv) reparación y mejoramiento de sistemas de drenaje, y v) rehabilitación y mantenimiento de la señalización vial tanto vertical como horizontal.
* Obras de rehabilitación y mantenimiento de puentes, que incluyen, entre otras, las siguientes: i) reparación de la estructura de tableros, estribos, pilares y cimientos, y ii) mejoramiento de las características funcionales de los puentes, como por ejemplo aumentar la longitud, ensanchar el tablero y aumentar la capacidad de carga de un puente.
* Obras de reconstrucción de puentes, que consisten en la construcción de una nueva estructura y sus caminos de acceso contiguos, para reemplazar un puente existente en el mismo lugar o en sus alrededores.
* Adquisición, instalación y mantenimiento de equipos de seguridad vial.
* Suministro de asistencia técnica a la DNV, la DNTop y la DINAPLO, que incluye realizar, *inter alia*, lo siguiente: i) relevamientos del estado de los caminos; ii) actividades de capacitación y fortalecimiento de la capacidad, y iii) los estudios necesarios para ejecutar el programa.

### Actividades de alto riesgo

1. Como se confirmó durante la evaluación inicial, el programa no incluye actividades que podrían tener un impacto negativo significativo en el medio ambiente o las personas afectadas18F[[19]](#footnote-19), como se define en la política operacional (OP) 9.00, ni tampoco contratos por obras, bienes o servicios de consultoría que superen los umbrales establecidos por el Comité de Examen de las Adquisiciones para las Operaciones. Como parte del apoyo a la ejecución, el Banco Mundial examinará la ejecución del programa para verificar que no se emprendan actividades de alto riesgo en su marco.

### Descripción detallada de la tipología de las actividades incluidas en el programa

1. Las actividades incluidas en el programa están relacionadas con obras en la red vial nacional (aproximadamente 8875 kilómetros). En consecuencia: i) geográficamente, el programa abarca todo el territorio de Uruguay (véase el mapa de la red vial nacional en el anexo 10) y ii) el programa no incluye obras en puentes internacionales.

#### Obras de rehabilitación y mantenimiento vial

1. Dependiendo de las características iniciales, el deterioro y el tráfico de la carretera, estos contratos pueden incluir, como parte de las actividades de rehabilitación: i) la rehabilitación del pavimento, en tramos que han llegado o superado el límite de vida útil, mediante técnicas apropiadas que abarcan desde reparaciones locales, eventual remodelación y recubrimiento con tratamiento superficial o cemento asfáltico, hasta su total reconstrucción; ii) la renovación de la superficie de tramos que de otro modo llegaría muy pronto a un nivel de deterioro que requiere amplia rehabilitación, a través de lechadas bituminosas apropiadas, tratamiento superficial o técnicas de recubrimiento con cemento asfáltico, dependiendo de los niveles de tráfico y la disponibilidad de materiales; iii) la rehabilitación o pavimentación de banquinas para proteger su superficie de la erosión y mejorar la seguridad vial y las condiciones de circulación; iv) la reparación y, en caso de ser necesario, el mejoramiento de los sistemas de drenaje, y v) la rehabilitación y el mantenimiento de la señalización vial tanto vertical como horizontal.
2. Según sea necesario, generalmente por razones de seguridad vial, la rehabilitación vial también incluye el mejoramiento localizado de las características de alineamiento de la carretera; en esos casos, las obras incluyen habitualmente: la rectificación de curvas y mejoras del diseño de las intersecciones. En algunos casos, es posible que sea necesario ensanchar algunos tramos de la carretera local (por ejemplo, banquinas, tercer carril).
3. Dependiendo del estado de la carretera, las actividades de mantenimiento de rutina incluyen: i) la limpieza de las servidumbres de paso; ii) el mantenimiento de rutina del pavimento y las banquinas, por ejemplo reparación de baches en el pavimento, sellado de fisuras y reparación de bordes; iii) según sea necesario, la rehabilitación del pavimento liviano con cemento de microasfalto o tratamiento superficial; iv) limpieza y pequeñas reparaciones de drenajes; v) mantenimiento de rutina de puentes, y vi) mantenimiento de la señalización vial tanto vertical como horizontal.
4. En caso de ser necesario, estos contratos también pueden incluir obras de mantenimiento y rehabilitación de los puentes (véase más abajo) situados dentro de los tramos rehabilitados.
5. Estos contratos pueden incluir: i) contratos a pagar sobre la base de listas de cantidades, y ii) contratos basados en el desempeño (una parte del pago se basa en un nivel mínimo de servicio garantizado).
6. La DNV del MTOP se encarga de algunas actividades de mantenimiento vial en alrededor del 60% de la red vial nacional. Estas actividades son sencillas (principalmente mantenimiento de rutina) y se realizan con el personal, los equipos y los materiales de la DNV. El mantenimiento vial que realiza la DNV ocasiona varios gastos, entre ellos:

* los salarios y las prestaciones sociales del personal de la DNV;
* combustibles, lubricantes para la maquinaria de obra civil;
* herramientas, repuestos, neumáticos y reparaciones para la maquinaria de obra civil;
* materiales para obras civiles de mantenimiento (bitumen, grava).

#### Rehabilitación y mantenimiento de puentes

1. El programa incluye la rehabilitación y el mantenimiento de los puentes situados en las carreteras nacionales de Uruguay. Aunque la mayoría de las obras consisten en mantenimiento de rutina de los puentes (por ejemplo, mantenimiento de la superestructura, limpieza de las zonas aledañas), en algunos casos las actividades también incluyen reparaciones más importantes de la estructura: tableros, estribos, pilares y cimientos.
2. El programa también incluye obras para mejorar las características funcionales de los puentes, que entrañan: i) mejorar las características geométricas, generalmente mediante el ensanchamiento del puente, y ii) reforzar la estructura para que pueda soportar mayores cargas estáticas y dinámicas.

#### Reconstrucción de puentes

1. El programa incluye la reconstrucción de puentes cuando por razones técnicas, operativas o económicas esta se considere más adecuada que la rehabilitación o el refuerzo. El puente reconstruido puede situarse en el mismo lugar que el anterior o en sus proximidades. Se pueden modificar las características funcionales de los puentes, como su longitud, el ancho del tablero y el número de vanos o pilares. Las obras también incluyen la construcción o adaptación de los caminos de acceso contiguos.

#### Actividades de consultoría y asistencia técnica

1. El programa incluye todos los servicios técnicos y de consultoría que la DNV, la DNTop y la DINAPLO necesitan para llevar a cabo sus misiones, especialmente: relevamiento del estado de las carreteras, actividades de capacitación y fortalecimiento de la capacidad, estudios de asistencia técnica, contratos para diseño y supervisión de las obras.

#### Seguridad vial

1. Las actividades de seguridad vial incluyen, principalmente, obras de señalización vial horizontal y vertical. El programa también incluye el mantenimiento y desarrollo del alumbrado de carreteras, especialmente en los tramos de mucho tráfico de zonas suburbanas. Por último, el programa incluye la instalación y el mantenimiento de equipos para garantizar la seguridad vial, entre ellos: guardarraíles, cercas y teléfonos de emergencia a los lados de la carretera.

### Duración del programa

1. Se estima que el programa tendrá una duración de tres años, que abarcan los años civiles de 2013-15. Su marco temporal se ajusta parcialmente al de la Ley de Presupuesto quinquenal de Uruguay, que abarca los años civiles de 2010-14. No obstante, en el país es costumbre que el presupuesto del primer año de una Ley de Presupuesto plurianual sea idéntico al del último año de la Ley de Presupuesto anterior; por lo tanto, existe previsibilidad más allá de la Ley de Presupuesto en vigor. Los presupuestos de la DNV para el año fiscal 2014 y el año fiscal 2015 son iguales (aunque los gastos previstos son diferentes, como se estableció durante la evaluación inicial del programa).

### Costo del programa

1. El programa tiene un costo total estimado equivalente a US$510,0 millones. En el siguiente cuadro se indican los gastos planificados para los tres años de ejecución, teniendo en cuenta los topes previstos del gasto disponible y la contratación/avance de las obras.

**Gatos previstos del programa**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *US$ (millones)* | **Año fiscal 2013** | **Año fiscal 2014** | **Año fiscal 2015** | **TOTAL** |
| Rehabilitación | 117,7 | 85,8 | 62,2 | 265,3 |
| Puentes | 7,0 | 3,4 | 0,0 | 10,4 |
| Mantenimiento | 66,2 | 62,4 | 61,0 | 189,6 |
| Fortalecimiento institucional | 2,5 | 3,5 | 3,5 | 9,5 |
| Seguridad vial | 21,6 | 6,7 | 6,9 | 35,2 |
| **TOTAL** | 215,0 | 161,4 | 133,6 | 510,0 |

1. Sobre la base de la información disponible en la etapa de evaluación inicial, se prevé que las aportaciones de los asociados en el desarrollo (BIRF, BID y FONPLATA) al programa se concentrarán principalmente en obras de rehabilitación vial, como se indica en el siguiente cuadro.

**Aportaciones de los asociados en el desarrollo al programa**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *US$ (millones)* | **Gob. de Uruguay + BIRF** | **BID***\** | **FONPLATA***\** | **TOTAL** |
| Rehabilitación | 126,8 | 75,2 | 63,3 | 265,3 |
| Puentes | 0,0 | 0,0 | 10,4 | 10,4 |
| Mantenimiento | 189,6 | 0,0 | 0,0 | 189,6 |
| Fortalecimiento institucional | 4,5 | 5,0 | 0,0 | 9,5 |
| Seguridad vial | 3,2 | 0,0 | 32,0 | 35,2 |
| **TOTAL** | 324,1 | 80,2 | 105,7 | 510,0 |

\* Incluido el financiamiento de contrapartida del Gobierno de Uruguay.

**C. MECANISMOS INSTITUCIONALES DEL PROGRAMA**

### Presentación de las principales partes interesadas

#### Ministerio de Transporte y Obras Públicas

1. El organismo de ejecución del programa es el MTOP, que consta de seis direcciones (la séptima, la dirección de ferrocarriles, se creó el 31 de diciembre de 2011). De ellas, tres intervienen especialmente en la ejecución del programa: i) primero y principalmente, la DNV, con una dotación de alrededor de 1600 empleados, es responsable del mantenimiento y desarrollo de la red vial nacional; ii) la DNTop, encargada de la gestión de los bienes de dominio público relacionados con el transporte, y las expropiaciones, y iii) la DINAPLO, responsable de la planificación a largo plazo, las cuestiones multimodales y la logística. También existe una Unidad de Auditoría Interna a nivel del MTOP para garantizar el correcto funcionamiento y desempeño de la estructura ministerial y la concreción de sus programas.

#### Corporación Vial del Uruguay

1. CVU, una subsidiaria de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), se creó en 2002. Es una empresa concesionaria estatal que tiene a su cargo aproximadamente 1600 kilómetros de la red vial nacional. CVU está vinculada con el MTOP mediante i) un contrato de concesión, por el cual CVU tiene la responsabilidad de gestionar una parte de la red vial primaria del país; esta labor incluye el mantenimiento, la rehabilitación y, en caso de ser necesario, el desarrollo de carreteras, y ii) un acuerdo de asistencia técnica, en cuyo marco la DNV proporciona apoyo técnico y administrativo a CVU. Por lo tanto, CVU ejecuta una parte del programa, y es efectivamente una de las principales partes interesadas en la gestión de la red primaria del país.

#### Ministerio de Economía y Finanzas

1. El MEF, a través de la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN), la CGN, la Tesorería General de la Nación (TGN) y la Auditoría Interna de la Nación (AIN), es el principal encargado de la gestión de las finanzas públicas del país. En lo que respecta al programa, sus principales funciones incluyen: i) definir los topes de gastos para todos los ministerios del Gobierno de Uruguay que dependen de los ingresos fiscales y externos efectivamente obtenidos; ii) recaudar los fondos presupuestarios y entregarlos a los ministerios en el curso de la implementación del plan de caja del Gobierno; iii) realizar el control interno obligatorio (control previo) de todo el gasto presupuestario; iv) administrar los fondos del Gobierno depositados en sus cuentas bancarias y efectuar pagos a los proveedores de obras, bienes y servicios, y v) preparar los estados financieros anuales obligatorios y presentarlos al Tribunal de Cuentas de la República a través del proceso de rendición de cuentas. Asimismo, la AIN tiene la responsabilidad de supervisar el desempeño y el funcionamiento eficaz de los controles internos existentes.

#### Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

1. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), especialmente la DINAMA, se encarga de otorgar las licencias ambientales de las obras y es la autoridad ambiental nacional responsable de la evaluación ambiental, la clasificación y la emisión de permisos ambientales.

#### Otras partes importantes

1. La OPP, que depende de la Presidencia, se encarga de elaborar los presupuestos anuales y quinquenales. El Tribunal de Cuentas de la República, la entidad fiscalizadora superior del país, cumple la función de supervisar los procesos relativos al gasto y las adquisiciones aplicados por los diversos ministerios, entre ellos el MTOP, y realiza la auditoría de los informes financieros anuales del Estado (rendición de cuentas).

### Mecanismos institucionales del programa

#### Ejecución técnica del programa (véase también el anexo 4)

1. Todas las gerencias de la DNV intervienen, en cierta medida, en la ejecución técnica del programa. A nivel de la planificación, la Gerencia de Programación se encarga de la planificación a mediano plazo de las obras viales, la asignación de prioridad a las obras de corto plazo, el seguimiento del presupuesto, las estimaciones de costos de las obras y la evaluación económica. La Gerencia de Estudios y Proyectos realiza la mayoría de los diseños de ingeniería de las obras de rehabilitación vial del programa. Una vez que se adjudica el contrato de obras, la Gerencia de Construcciones es responsable de realizar la supervisión técnica, ambiental, administrativa y financiera del contrato; esta gerencia también se encarga de realizar un seguimiento del contrato de concesión de CVU. Mientras que la Gerencia de Construcciones supervisa los contratos de obras de rehabilitación, la Gerencia de Conservación se encarga de la supervisión de los contratos de mantenimiento vial de rutina, los contratos de rehabilitación y mantenimiento por resultados y los contratos de seguridad vial; esta gerencia también proporciona un cierto grado de apoyo técnico a las gerencias regionales. Las 10 gerencias regionales de mantenimiento se encargan de las obras de mantenimiento de rutina ejecutadas por la DNV en la red vial nacional. Sus funciones abarcan la supervisión ambiental de las obras viales y los contratistas así como proporcionar un cierto grado de asistencia técnica a las 19 intendencias para la rehabilitación y el mantenimiento de los caminos locales. Por último, la Gerencia de Apoyo de la DNV proporciona un cierto grado de apoyo administrativo a otras gerencias, especialmente en lo referente a las adquisiciones y la gestión financiera. Los procesos de ejecución técnica se aplican a todas las actividades incluidas en el programa.

#### Ejecución fiduciaria del programa (véase también el anexo 5)

1. La principal ley que regula las adquisiciones y la gestión financiera en Uruguay es el TOCAF, que se aplica en particular al programa. El TOCAF ha sido actualizado recientemente y la nueva versión entró en vigor el 1 de junio de 2012. Para un examen detallado de las modificaciones incorporadas recientemente al TOCAF, véase el documento sobre la evaluación fiduciaria. En la ejecución de los contratos financiados por el BID y por el FONPLATA se utilizarán los mismos sistemas fiduciarios, con algunos mecanismos específicos en materia de adquisiciones.
2. **Adquisiciones.** La Gerencia de Administración de la DNV prepara los documentos de licitación con la información suministrada por las unidades técnicas. Dependiendo del monto estimado del contrato, un funcionario (el ordenador de gasto), como el director de la DNV, el ministro de Trabajo y Obras Públicas o el Presidente, pone oficialmente en marcha el proceso de licitación. De acuerdo con lo previsto, la licitación pública será el proceso utilizado en el marco del programa. Los llamados a licitación se publicarán a través de varios medios, entre ellos el sitio web de adquisiciones del Estado. Existe una clara división de funciones y responsabilidades para los principales pasos del proceso de licitación. La responsabilidad final de las decisiones relativas al proceso de licitación y la adjudicación de los contratos recae en el funcionario público, que cuenta con la colaboración de los equipos técnicos y de adquisiciones de la DNV y de un comité de evaluación de ofertas. El TCR tiene la facultad de examinar previamente las decisiones que generarán gastos, incluidas las decisiones de adjudicar contratos. Los licitantes pueden plantear reclamaciones respecto de las decisiones durante el proceso de adquisiciones directamente al organismo de ejecución, e informar dicha reclamación al TCR. Dado que en virtud del marco jurídico de Uruguay los organismos no están obligados a responder las reclamaciones directamente, estas se abordan en los informes sobre la evaluación de las ofertas, que están a disposición de todos los licitantes para su examen.
3. Dado que CVU se rige por las reglamentaciones del derecho privado, no está obligada a ajustarse al TOCAF. Sin embargo, en el contrato de concesión se establece que deben respetarse sus principios, entre ellos que se den a conocer las oportunidades de adquisiciones, que todos los llamados a licitación, adjudicaciones de contratos y contratos firmados se publiquen en el sitio web de CVU, y que todos los licitantes reciban el mismo trato independientemente del monto del contrato. En el acuerdo operativo en materia de adquisiciones, incluido en un contrato de asistencia técnica celebrado por CVU y la DNV, se establece que, por una parte, CVU publicará los documentos de licitación, abrirá las ofertas, firmará los contratos y realizará los pagos a los contratistas, y, por la otra, la DNV preparará los diseños de ingeniería, las especificaciones técnicas y los documentos de licitación; evaluará todas las ofertas recibidas y recomendará la correspondiente adjudicación, y supervisará las obras realizadas por los contratistas.
4. **Gestión financiera.** La Gerencia de Programación de la DNV es responsable de la preparación y el seguimiento del presupuesto, en colaboración con la Gerencia de Administración, que desempeña la función contable de la DNV. La ejecución del presupuesto y las transacciones de pago están en manos de cada unidad encargada del gasto (ministerio). Todas las transacciones presupuestarias y financieras se registran a través del SIIF; una vez que la información se ingresa al sistema y las solicitudes de pago son aprobadas por la CGN y la TGN, el trámite pasa al MEF y a la tesorería para la liberación de los fondos. Los procesos de gestión financiera están sujetos a controles internos, de la CGN, la TGN, y auditorías externas por el TCR. Los estados financieros del programa constarían principalmente del informe anual emitido por la CGN sobre la ejecución del presupuesto, que abarca al Gobierno central en su conjunto (con una lista detallada de los programas gestionados por el MTOP), y se presenta al Parlamento cada año.
5. En cuanto a los controles internos, el contador general del MTOP verifica los gastos del programa y presenta informes a la CGN y el TCR. Además, el MTOP cuenta con un auditor interno, que presenta informes a la AIN. El TCR, que también es la entidad fiscalizadora superior, es el responsable de la auditoría externa del programa. La ejecución del presupuesto por el MTOP está sujeta a diversos tipos de auditoría en consonancia con la fuente de financiamiento del gasto. La auditoría externa del programa será la misma que se utiliza para la auditoría anual ordinaria de los programas del Gobierno. La auditoría de los estados financieros del programa incluirá: i) el dictamen emitido por el TCR sobre la rendición de cuentas, junto con ii) un dictamen suplementario emitido por el TCR sobre los programas ejecutados por el MTOP en el marco de la operación financiada por el Banco, en el que se consignará que las transacciones relacionadas con estos programas se incluyen en la rendición de cuentas(con referencia al cuadro/anexo específico que contiene esta información). Dado que la rendición de cuentas se envía al Parlamento no más tarde que el 30 de junio de cada año, se prevé que los informes de auditoría del programa incluidos en los puntos i) y ii) *supra* se presentarán al Banco no más tarde del 30 de septiembre de cada año.
6. CVU lleva a cabo la gestión financiera en consonancia con las normas internacionales de información financiera. Específicamente, emite estados financieros anuales y semestrales (de período intermedio), que están sujetos a la auditoría externa de una empresa privada de auditoría y se presentan al TCR en el marco de los informes de la CND. Las auditorías anuales se presentan al MTOP y al Banco.
7. **Instituciones que respaldan la lucha contra el fraude y la corrupción.** El marco institucional para abordar los potenciales riesgos o sospechas de fraude y corrupción está integrado por varios organismos y leyes. Los organismos que podrían proporcionar apoyo al MTOP y CVU para prevenir, identificar e investigar denuncias de fraude y corrupción son los siguientes: i) la Junta de Transparencia y Ética Pública; ii) el Tribunal de Cuentas de la República; iii) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; iv) el Ministerio Público y Fiscal; v) el Poder Judicial; vi) la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, y vii) la Contaduría General de la Nación. Este sistema de leyes y organismos brinda un grado razonable de seguridad de que los riesgos de fraude y corrupción pueden abordarse eficazmente en Uruguay.

#### Ejecución de los aspectos ambientales y sociales del programa (véase también el anexo 6)

1. **Aspectos ambientales.** La UAV es la dependencia del MTOP que se encarga principalmente de la preparación de la documentación ambiental y el análisis y seguimiento de la supervisión ambiental del programa, para actividades ejecutadas tanto por la DNV como por CVU. En 2003, mediante el decreto n.o 176/003, el manual ambiental de la DNV, preparado con apoyo de operaciones anteriores financiadas por el Banco Mundial, se convirtió en la guía oficial en materia de gestión ambiental. El manual ambiental, cuyo cumplimiento reviste carácter obligatorio para todos los contratistas y las obras viales ejecutadas por la DNV y CVU, se asienta en las reglamentaciones nacionales en materia de gestión ambiental e incluye medidas y procedimientos para prevenir y reducir el impacto negativo de las obras viales. CVU usará su propio manual, basado en el manual ambiental de la DNV y en las normas ISO y realizará auditorias en forma periódica para verificar que sus contratistas cumplan con las normas de gestión ambiental.
2. Además del manual ambiental, existen varios instrumentos ambientales para evaluar, controlar y supervisar la gestión ambiental en las obras del programa, entre ellos: a) cláusulas ambientales en los documentos de licitación; b) el plan de gestión ambiental; c) el “rubro ambiental”, que es el porcentaje del monto total del contrato que se paga mensualmente a los contratistas en consonancia con su desempeño ambiental; d) listas de chequeo utilizadas por los ingenieros supervisores para verificar el cumplimiento de los contratistas; e) informes trimestrales preparados por los contratistas y presentados a la unidad ambiental, y vi) el Plan de Restauración Ambiental para el Cierre, un plan para la limpieza y recuperación del área de la obra.
3. **Aspecto social.** La DNTop y su unidad social tienen la responsabilidad de abordar los potenciales impactos negativos de la adquisición de las servidumbres de paso necesarias para todo tipo de proyectos viales en el país; por lo tanto, los mecanismos de gestión social son idénticos para los contratos de la DNV y CVU. Por lo general, para los proyectos de mantenimiento y rehabilitación vial no es preciso adquirir terrenos. Sin embargo, algunos proyectos pueden requerir pequeñas modificaciones en el trazado del camino (por ejemplo para rectificar curvas), las que a su vez requerirán la adquisición de franjas estrechas de terrenos privados adyacentes al camino para mantener el ancho legal de la servidumbre de paso. Toda adquisición de terrenos en el marco del programa se llevaría a cabo de conformidad con las disposiciones de la Ley de Expropiación de Bienes Raíces (ley 3958 del 28 de marzo de 1912, y sus modificaciones posteriores), que brinda protección a las personas afectadas por el proceso de expropiación. La DNTop se encarga de determinar las pérdidas y los daños y perjuicios ocasionados por la expropiación y de establecer una compensación equitativa. El MTOP proporciona los fondos para cubrir los costos de las expropiaciones.

**Evolución del estado de la red vial nacional de Uruguay (medido por el índice de rugosidad internacional)**

*Fuente:* DNV del MTOP.

# Anexo 2. Marco de resultados

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Objetivo de desarrollo del programa (ODP):** Mantener en buenas o muy buenas condiciones el 35%, como mínimo, de la red vial nacional de Uruguay y mejorar la gestión del sector vial. | | | | | | | | | | | |
| **Indicadores de resultados a nivel de los ODP** | **Básicos** | **IVD** | | **Unidad de medida** | **Parámetro de referencia** | **Valores fijados como objetivo[[20]](#footnote-20)** | | | **Frecuencia** | **Metodología** | **Responsable de la recopilación de datos** |
| 2013 | 2014 | 2015 |
| **Indicador de los ODP 1:**  El 35%, como mínimo, de la red vial de Uruguay se encuentra en buenas o muy buenas condiciones. |  |  | | Sí / No | Sí | Sí | Sí | Sí | Anual | Promedio del número de kilómetros con un IRI < x  x:  2,8 pavimento de cemento asfáltico  3,6 pavimento de cemento hidráulico  3,9 pavimento con tratamiento superficial | DNV (condición de la red vial) |
| **Indicador de los ODP 2:**  Porcentaje del Plan de Acción del programa que se ha completado (acumulativo). |  |  | | % | 0% | 11% | 55% | 100% | Anual | Se basa en la cantidad de actividades finalizadas del Plan de Acción del programa. | MTOP |
| **Resultados intermedios** | | | | | | | | | | | |
| **Indicador 1 (IVD-1):**  Número acumulativo de kilómetros de la red vial nacional rehabilitados con una clasificación mínima de 85 puntos, medida por el IES. | ⌧ | ⌧ | Km | | 0 | 218 | 392 | 524 | Anual | Véase el anexo 3  (protocolo de verificación de los IVD) | DNV |
| **Indicador 2 (IVD-2):**  Número de kilómetros de la red vial nacional mantenidos a través de contratos basados en el desempeño. |  | ⌧ | Km | | 3100 | 3200 | 3250 | 3300 | Anual | Véase el anexo 3  (protocolo de verificación de los IVD) | DNV |
| **Indicador 3 (IVD-3):**  Actividades de fortalecimiento institucional: |  | ⌧ | Sí/No | |  |  |  |  |  | Véase el anexo 3  (protocolo de verificación de los IVD) |  |
| RVD 3-1. Se ha aprobado el plan multimodal para accesos terrestres al puerto de Montevideo. |  |  |  | |  |  | Sí |  |  |  | DINAPLO |
| RVD 3-2. Se ha aprobado el catálogo de soluciones optimizadas de rehabilitación de pavimentos. |  |  |  | |  | Sí |  |  |  |  | DNV |
| RVD 3-3. Se ha actualizado el manual ambiental de la DNV y se ha capacitado como mínimo al 75% de su personal técnico con responsabilidades relativas a la supervisión de obras, de conformidad con términos de referencia aceptables para el Banco. La capacitación incluyó, además, la descripción de las características del manual ambiental actualizado. |  |  |  | |  |  | Sí |  |  |  | DNV |
| RVD 3-4. Se han aprobado las directrices sobre expropiación y gestión social, y se ha organizado un taller internacional sobre prácticas óptimas de gestión social de obras viales. |  |  |  | |  |  | Sí |  |  |  | DNTop |

*Nota:* ODP = objetivo de desarrollo del programa; RVD = resultado vinculado con los desembolsos.

# Anexo 3. Indicadores vinculados con los desembolsos, mecanismos de desembolso y protocolos de verificación

Matriz de indicadores vinculados con los desembolsos

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | *Calendario indicativo para el logro de los IVD[[21]](#footnote-21)* | | |
| IVD | *Financiamiento total asignado al IVD (millones de US$)* | *Como % del monto total de financiamiento* | *Parámetro de referencia del IVD* | *2013* | *2014* | *2015* |
| 1. IVD-1   Número acumulativo de kilómetros de la red vial nacional rehabilitados con una clasificación mínima de 85 puntos, medida por el IES. |  |  | n.c. | 218 | 392 | 524 |
| Monto asignado: | 26,0 | 39% |  | 10,8 | 8,6 | 6,6 |
| 1. IVD-2   Número de kilómetros de la red vial nacional mantenidos a través de contratos basados en el desempeño. |  |  | 3000 | 3200 | 3250 | 3300 |
| Monto asignado: | 30,0 | 45% |  | 10,0 | 10,0 | 10,0 |
| 1. IVD-3   Actividades de fortalecimiento institucional: |  |  |  |  |  |  |
| RVD 3-1. Se ha aprobado el plan multimodal para accesos terrestres al puerto de Montevideo. |  |  | No |  | Sí |  |
| Monto asignado: | 2,5 |  |  |  | 2,5 |  |
| RVD 3-2. Se ha aprobado el catálogo de soluciones optimizadas de rehabilitación de pavimentos. |  |  | No | Sí |  |  |
| Monto asignado: | 2,5 |  |  | 2,5 |  |  |
| RVD 3-3. Se ha actualizado el manual ambiental de la DNV y se ha capacitado como mínimo al 75% de su personal con responsabilidades relativas a la supervisión de obras, de conformidad con términos de referencia aceptables para el Banco. La capacitación incluyó, además, la descripción de las características del manual ambiental actualizado. |  |  | No |  | Sí |  |
| Monto asignado: | 2,5 |  |  |  | 2,5 |  |
| RVD 3-4. Se han aprobado las directrices sobre expropiación y gestión social, y se ha organizado un taller internacional sobre prácticas óptimas de gestión social de obras viales. |  |  | No |  | Sí |  |
| Monto asignado: | 2,5 |  |  |  | 2,5 |  |
| Monto asignado: | 10,0 | 16% |  | 2,5 | 7,5 | - |
| Financiamiento total asignado: | 66,0 | 100% |  | 23,3 | 26,1 | 16,6 |

*Nota:* RVD = resultado vinculado con los desembolsos.

Protocolo de verificación de los IVD

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***#*** | ***IVD*** | ***Definición/descripción del logro*** | ***Flexibilidad de los desembolsos*** | ***Protocolo para evaluar los logros de los IVD y verificación de los datos y los resultados*** | | |
| ***Fuente de datos/organismo*** | ***Entidad de verificación*** | ***Procedimiento*** |
| 1 | IVD-1  Número acumulativo de kilómetros de la red vial nacional rehabilitados con una clasificación mínima de 85 puntos, medida por el IES. | Cada kilómetro se considerará rehabilitado si el IES es ≥85 después de las obras.  El protocolo técnico de medición del IES se atendrá al instructivo de medición del índice de estado de superficiedel MTOP (agosto de 2000). Se realizarán relevamientos de todos los tramos de caminos antes y después de la rehabilitación.  En el caso de los resultados previos, el IES anterior a la rehabilitación provendrá de los datos disponibles en la DNV.  Para reunir los requisitos para este indicador, cada kilómetro debe: i) haber sido rehabilitado el 01/01/2013 o después de esa fecha; ii) tener un valor de IES *ex post* de 85, como mínimo; iii) presentar un aumento de 30 puntos, como mínimo, entre el IES *ex ante* y el IES *ex post*. | Sí | DNV | Auditor independiente subcontratado por el MTOP a través de una licitación internacional. | La DNV preparará un informe que será auditado por el auditor independiente y contendrá los fundamentos para realizar el desembolso conexo. El informe incluirá, en particular: i) para cada tramo de la red vial nacional en el marco del programa, la medición del IES anterior (el IES antes de ser verificado a través de un control específico del auditor o mediante los datos sobre el estado de la red vial publicados en el sitio web del MTOP) y posterior a las obras; ii) todas las actas del relevamiento y cálculo del IES. |
| 2 | IVD-2  Número de kilómetros de la red vial nacional mantenidos a través de contratos basados en el desempeño. | Los kilómetros que reúnen las condiciones se incluyen en los contratos de rehabilitación y mantenimiento vial basados en el desempeño. Se trata de contratos en el marco del programa por medio de los cuales el pago, o parte del pago, al contratista privado depende del nivel de servicio de infraestructura vial determinado en el contrato. El mantenimiento incluirá, como mínimo, la pavimentación y el drenaje.  Para cada período de evaluación, el valor del IVD es la suma de los kilómetros incluidos en los contratos basados en el desempeño para la red vial nacional. Los kilómetros en el marco de un contrato específico se ponderan por el número de días que ese contrato ha estado en vigor durante el período de evaluación (365 días):  Donde:   * kmi: número de kilómetros incluidos en PBC *i* * di: número de días que PBC *i* ha estado en vigor durante el período de evaluación   *Nota:* PBC = contrato basado en el desempeño. | Sí | DNV | Auditor independiente subcontratado por el MTOP a través de una licitación internacional. | Las pruebas del cumplimiento de este IVD provendrán del sistema de administración de contratos de la DNV. Para respaldar el desembolso relacionado con este IVD, la DNV deberá emitir un informe que incluya: i) la lista de contratos que reúnan las condiciones con sus características principales, incluida la cantidad de kilómetros; ii) los pedidos o actas de inicio; iii) las certificaciones o los pedidos de servicios para el período evaluado; iv) el acta de recepción, si corresponde.  El auditor independiente se encargará de auditar el informe. |
| 3 | IVD-3  Actividades de fortalecimiento institucional: | | | | | |
|  | RVD 3-1. Se ha aprobado el plan multimodal para accesos terrestres al puerto de Montevideo. | Se alcanzará este resultado cuando el MTOP y el comité directivo del estudio aprueben el informe del plan multimodal para accesos terrestres al puerto de Montevideo, y esto quede asentado en una resolución de la DINAPLO y del comité directivo. | No | DINAPLO | MTOP | El MTOP examinará el plan y preparará un memorando para certificar que se alcanzó el resultado. Este memorando incluirá la documentación pertinente para que el Banco lleve a cabo la verificación. |
|  | RVD 3-2. Se ha aprobado el catálogo de soluciones optimizadas de rehabilitación de pavimentos. | Se alcanzará este resultado: i) cuando se apruebe el catálogo de soluciones técnicas de rehabilitación de pavimentos mediante una resolución del director de la DNV; ii) cuando dicho catálogo se incorpore a los sistemas de gestión de pavimentos de la DNV y la DINAPLO, como lo demostrarán los resultados del modelo de desarrollo y gestión vial (HDM). | No | DNV | MTOP | El MTOP examinará el manual y preparará un memorando para certificar que se alcanzó el resultado. Este memorando incluirá la documentación pertinente para que el Banco lleve a cabo la verificación. |
|  | RVD 3-3. Se ha actualizado el manual ambiental de la DNV y se ha capacitado por lo menos al 75% de su personal técnico con responsabilidades relativas a la supervisión de obras, de conformidad con términos de referencia aceptables para el Banco. La capacitación incluye, además, la descripción de las características del manual ambiental actualizado. | Se alcanzará este resultado: i) cuando el MTOP haya actualizado y aprobado el manual ambiental, y ello quede plasmado en una resolución del director de la DNV; ii) cuando el manual actualizado y aprobado se publique en el sitio web del MTOP, y iii) cuando se haya capacitado por lo menos al 75% del personal técnico de la DNV en materia de gestión ambiental, como lo demostrarán los materiales de capacitación y los registros de asistencia. | No | DNV | MTOP | El MTOP examinará el manual y preparará un memorando para certificar que se alcanzó el resultado. Este memorando incluirá la documentación pertinente para que el Banco lleve a cabo la verificación, así como datos concluyentes sobre las sesiones de capacitación. |
|  | RVD 3-4. Se han aprobado las directrices sobre expropiación y gestión social, y se ha organizado un taller internacional sobre prácticas óptimas de gestión social de obras viales. | Este resultado se alcanzará: i) cuando se aprueben las directrices del proceso de expropiación, incluida la metodología para calcular la compensación en el caso de la expropiación parcial de tierras, mediante una resolución del director de la DNTop, y ii) cuando estén disponibles las actas de un taller internacional sobre prácticas óptimas de gestión social de obras viales. | No | DNTop | MTOP | El MTOP examinará las directrices y preparará un memorando para certificar que se alcanzó el resultado. Este memorando incluirá la documentación pertinente para que el Banco lleve a cabo la verificación, así como datos concluyentes sobre el taller internacional. |

*Nota:* RVD = Resultado vinculado con los desembolsos.

**Cuadro de desembolsos del Banco**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***#*** | ***IVD*** | ***Financiamiento del Banco asignado al IVD*** | ***Del cual, financiamiento disponible para*** | | ***Plazo para el logro del IVD*** | ***Valor mínimo del IVD que debe lograrse para activar desembolsos del financiamiento del Banco*** | ***Valor máximo del IVD que se prevé lograr a los efectos de los desembolsos del Banco*** | ***Determinación del monto de financiamiento que debe desembolsarse en relación con el valor del IVD logrado y verificado*** |
| ***Resultados previos*** | ***Anticipos*** |
| 1 | Número acumulativo de kilómetros de la red vial nacional rehabilitados con una clasificación mínima de 85 puntos, medida por el IES. | US$26 millones | - | 25% | 12/2015 | Entre dos solicitudes de desembolso sucesivas, debe haber un mínimo de 50 kilómetros adicionales rehabilitados. | 524 kilómetros para el final del programa. | Para el primer período de evaluación:  Para cada período de evaluación i subsiguiente:   * Si kmi – kmi-1 ≥ 50: * Si kmi – kmi-1 < 50:   di = 0   * Si kmi > 524:   Donde:  di: desembolso real para el período i  u = US$49 620  kmi: valor real alcanzado por el indicador para el período i |
| 2 | Número de kilómetros de la red vial nacional mantenidos a través de contratos basados en el desempeño. | US$30 millones | - | 25% | Para cada año:  31/12/2013  31/12/2014  31/12/2015 | Cada año, debe haberse logrado el 50%, como mínimo, de los indicadores anuales de los objetivos. | Indicadores anuales de los objetivos:  T1=3200  T2=3250  T3=3300 | Para cada período de evaluación i:  Donde:  di: desembolso real para el período i  Di: desembolso para el período I, según se especifica en la matriz de IVD *supra*.  ti: valor real alcanzado por el indicador para el período i  Ti: valor del indicador de los objetivos para el período i |
| 3 | Actividades de fortalecimiento institucional: |  | - | - |  |  |  |  |
| RVD 3-1. Se ha aprobado el plan multimodal para accesos terrestres al puerto de Montevideo. | US$2,5 millones | - | - | 12/2014 | n.c. | n.c. | Desembolso del 100% una vez que el Banco verifique el logro del RVD. |
| RVD 3-2. Se ha aprobado el catálogo de soluciones optimizadas de rehabilitación de pavimentos. | US$2,5 millones | - | - | 12/2013 | n.c. | n.c. | Desembolso del 100% una vez que el Banco verifique el logro del RVD. |
| RVD 3-3. Se ha actualizado el manual ambiental de la DNV y se ha capacitado por lo menos al 75% de su personal técnico con responsabilidades relativas a la supervisión de obras, de conformidad con términos de referencia aceptables para el Banco. La capacitación incluye, además, la descripción de las características del manual ambiental actualizado. | US$2,5 millones | - | - | 12/2014 | n.c. | n.c. | Desembolso del 100% una vez que el Banco verifique el logro del RVD. |
| RVD 3-4. Se han aprobado las directrices sobre expropiación y gestión social, y se ha organizado un taller internacional sobre prácticas óptimas de gestión social de obras viales. | US$2,5 millones | - | - | 12/2014 | n.c. | n.c. | Desembolso del 100% una vez que el Banco verifique el logro del RVD. |

*Nota:* RVD = Resultado vinculado con los desembolsos.

# Anexo 4. Resumen de la evaluación técnica

1. Este anexo se basa en la evaluación técnica del programa y abarca: 1) la pertinencia estratégica y la solidez técnica del programa; 2) el marco de gastos del programa; 3) los fundamentos económicos del programa; 4) la determinación de la capacidad de seguimiento y evaluación; 5) la evaluación de los procesos técnicos del programa; 6) la evaluación del desempeño y los riesgos del programa; 7) el mejoramiento del desempeño de los sistemas técnicos del programa.

## **Pertinencia estratégica y solidez técnica del programa**

### Pertinencia estratégica

1. La pertinencia estratégica del programa se basa en los tres elementos que se mencionan a continuación: i) las obras de rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional de Uruguay son fundamentales para lograr que el transporte terrestre sea eficaz en función de los costos en un país que pretende convertirse en una plataforma logística en el Cono Sur (según la estrategia para 2030 de Uruguay); ii) el MTOP, a través de la DNV, es la entidad responsable de mantener y desarrollar la red vial y la empresa CVU tiene la responsabilidad de gestionar una parte importante de la red vial principal del país, y c) pese a algunos retrasos en la inversión en mantenimiento vial, el programa está estructurado para abordar la cuestión eficazmente.
2. En la estrategia para el Uruguay 2030 se establece como objetivo “la promoción del desarrollo económico sustentable y mejora de la eficiencia y competitividad del país” y en segundo término, “la consolidación de Uruguay como centro de distribución global y mejora de la competitividad de la logística de bienes, servicios y personas”. En este respecto, la calidad de la infraestructura vial es fundamental para mejorar los servicios de logística.
3. Las actividades incluidas en el programa forman parte de las misiones fundamentales del MTOP y CVU, que se concentran en el mantenimiento y desarrollo de la red vial nacional. Por lo tanto, el programa es la continuación de actividades similares que se han llevado a cabo en el marco de la anterior Ley de Presupuesto. El mantenimiento y la rehabilitación son, por su naturaleza, actividades repetitivas que deben realizarse de forma rutinaria y con regularidad.

### Solidez técnica

1. Las actividades del programa giran en torno a los objetivos de este último. El programa incluye todas las actividades necesarias para abordar los diversos problemas de mantenimiento y rehabilitación vial que se han identificado, con el objetivo de mantener adecuadamente las condiciones de la red vial nacional: obras de mantenimiento subcontratadas o realizadas por personal de la DNV, rehabilitación de pavimentos y drenajes, rehabilitación y mantenimiento de puentes y estructuras y desarrollo de la seguridad vial. Los procesos del programa incluyen los diversos pasos entre la planificación y la supervisión de las obras, como parte de las obligaciones de rutina de la DNV. A través del contrato de concesión con CVU, el programa también incluye la sólida coordinación con otras entidades semipúblicas encargadas del mantenimiento y la rehabilitación de la red vial nacional. Por último, el programa incluye la contratación basada en el desempeño de obras de rehabilitación y mantenimiento, que se considera una práctica óptima para la gestión de infraestructura vial. Se prevé que esta última característica permitirá lograr un mayor grado de eficacia en función de los costos en el marco del programa, y entrañará un aumento de la participación y las responsabilidades del sector privado en la gestión vial.
2. Las normas técnicas para las actividades del programa, especialmente los diseños y los criterios para la recepción de obras, son más adecuados que la experiencia y la práctica internacional. Como resultado del proceso de diseño, las especificaciones técnicas de las obras viales son sencillas (principalmente rehabilitación de pavimentos con cemento asfáltico), lo que asegura un cierto grado de eficacia en función de los costos en la gestión de pavimentos. El personal de la DNV realiza la mayor parte de los diseños y de la supervisión de obras. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el Banco en el pasado a través de proyectos de rehabilitación vial en Uruguay, los proyectos con diseño detallado generalmente se cumplen y la calidad de las obras viales es razonablemente adecuada.
3. Teniendo en cuenta los antecedentes, se considera que el programa es razonablemente eficaz en función de los costos, habida cuenta de la situación del mercado de la construcción en Uruguay (mercado pequeño). En promedio, el costo de la rehabilitación de un kilómetro de carreteras nacionales asciende aproximadamente a medio millón de dólares, mientras que el costo anual del mantenimiento de rutina es de alrededor de US$7000, aunque estas cifras varían ampliamente. Se prevé que a través de la promoción de obras de rehabilitación y el mantenimiento basado en el desempeño, en el marco del programa, se mejorará esa eficacia en función de los costos.

### Apoyo de partes interesadas en el programa

1. En el convencimiento de que ya no es posible postergar las obras necesarias de rehabilitación vial, el Gobierno (especialmente el MTOP y el MEF) respalda con firmeza el programa de rehabilitación vial. El gasto público en el sector vial ha aumentado marcadamente a partir de 2005 (más del 75% entre 2005 y 2011, en valor nominal) para reducir el cúmulo de obras atrasadas de mantenimiento de infraestructura y mejorar un elemento fundamental de las cadenas de logística del país.
2. Como es habitual para los proyectos viales, especialmente en zonas distantes, los usuarios finales también respaldan el programa, dado que mejorarán las condiciones y la confiabilidad del transporte terrestre. Los usuarios finales incluyen: empresas de transporte por vía terrestre, empresas forestales, productores agrícolas y ganaderos, distribuidores y otros usuarios privados. Se estima que el programa beneficiará a unos 3 millones de personas que realizan aproximadamente 175 millones de viajes al año.
3. El programa vial del Gobierno también cuenta con el apoyo de otros importantes asociados. En marzo de 2012, el BID y el Gobierno de Uruguay suscribieron un nuevo préstamo, con el principal objetivo de respaldar la rehabilitación y el mantenimiento vial. El Gobierno, el BID y el Banco colaboran para alcanzar este objetivo. Paralelamente, en septiembre de 2012, el Gobierno negociaba un nuevo préstamo con el FONPLATA, también para respaldar la rehabilitación y el mantenimiento de las carreteras nacionales.

### Sostenibilidad

1. Pese al marcado aumento del financiamiento público destinado al sector vial durante los últimos años (un aumento del 75% entre 2005 y 2011), existe un cierto grado de inquietud de que, en el mediano plazo, después de la ejecución del programa, el financiamiento previsto para el mantenimiento de la infraestructura vial no sea suficiente para mantener el nivel de estabilización de la red vial. El Gobierno reconoce este problema y está analizando activamente otras alternativas orientadas, por una parte, a aumentar los ingresos netos destinados al sector y, por la otra, a mejorar la gestión del sector vial. Al mismo tiempo, es preciso aumentar la eficacia en función de los costos del programa (gasto público). Por lo tanto, el Plan de Acción del programa incluye actividades para aumentar la eficacia de la ejecución del programa, a nivel de la DNV, y también promover la multimodalidad, con miras a reducir la demanda y la carga que soporta la red de infraestructura vial.
2. La reclasificación prevista de la red también tendrá el efecto de reducir la actual carga de mantenimiento que soporta la DNV y le permitirá concentrarse en los tramos de la red que revisten mayor importancia para la economía nacional. Se estima que esta reclasificación permitirá obtener ganancias netas, derivadas de la optimización de las normas de mantenimiento.

## **Marco de gastos del programa**

### Estructura presupuestaria

1. El presupuesto nacional se enmarca en una Ley de Presupuesto que abarca un período de cinco años. No existe un presupuesto anual, aunque la estructura se ajusta a un criterio de asignación anual. La actual Ley de Presupuesto tiene vigencia durante el período 2010-14 e incluye una asignación para cada uno de los diversos programas que conforman el presupuesto (véase el anexo 1, que contiene una descripción de los programas del Gobierno). La formulación del presupuesto público de Uruguay se asienta en dos conceptos fundamentales:

* El *crédito*, que representa la necesidad o la demanda de financiar el gasto ordinario y de capital de cada programa descrito en la Ley de Presupuesto. En este concepto se establece el límite máximo del gasto autorizado por el Congreso y no los recursos reales que el programa puede gastar.
* El *tope*, que representa el financiamiento a disposición de la unidad de ejecución. En el caso del programa, el tope se establece para el MTOP en su conjunto. Aunque, por definición, el tope no puede ser mayor que el crédito, en el pasado los créditos han superado ampliamente a los topes y se prevé que la situación no cambiará en el futuro próximo.

1. Los cuadros A4.1 y A4.2 contienen los créditos de apertura establecidos en la Ley de Presupuesto de Uruguay:

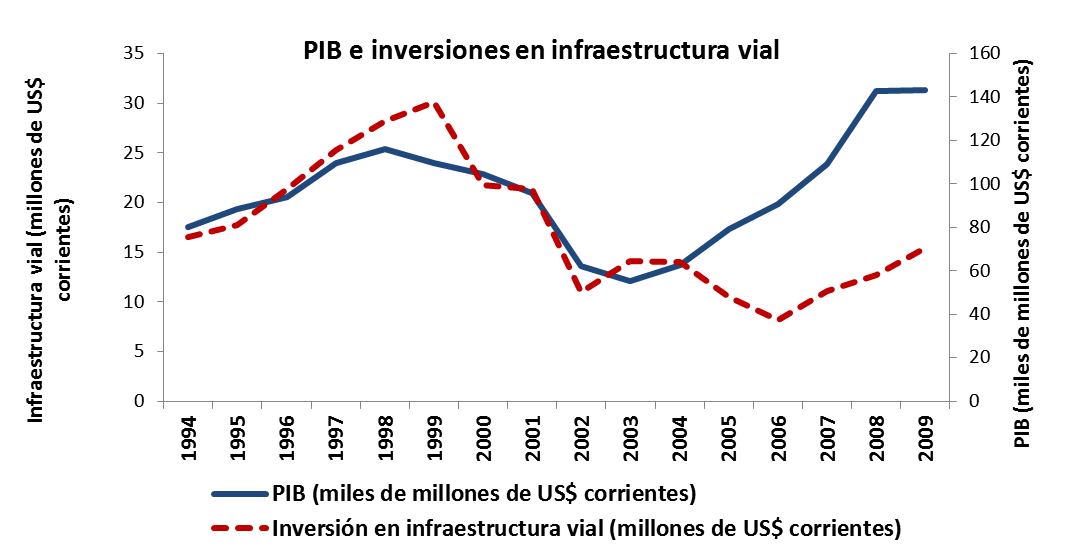
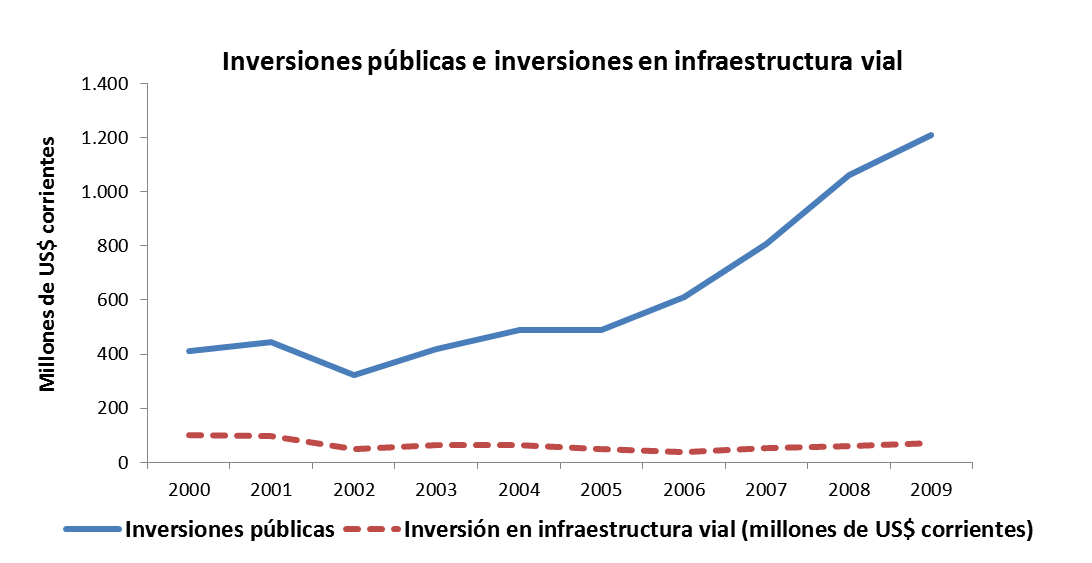
**Cuadros A4.1 y A4.2. Créditos de apertura establecidos en la Ley de Presupuesto**



### Sostenibilidad y previsibilidad del financiamiento del programa

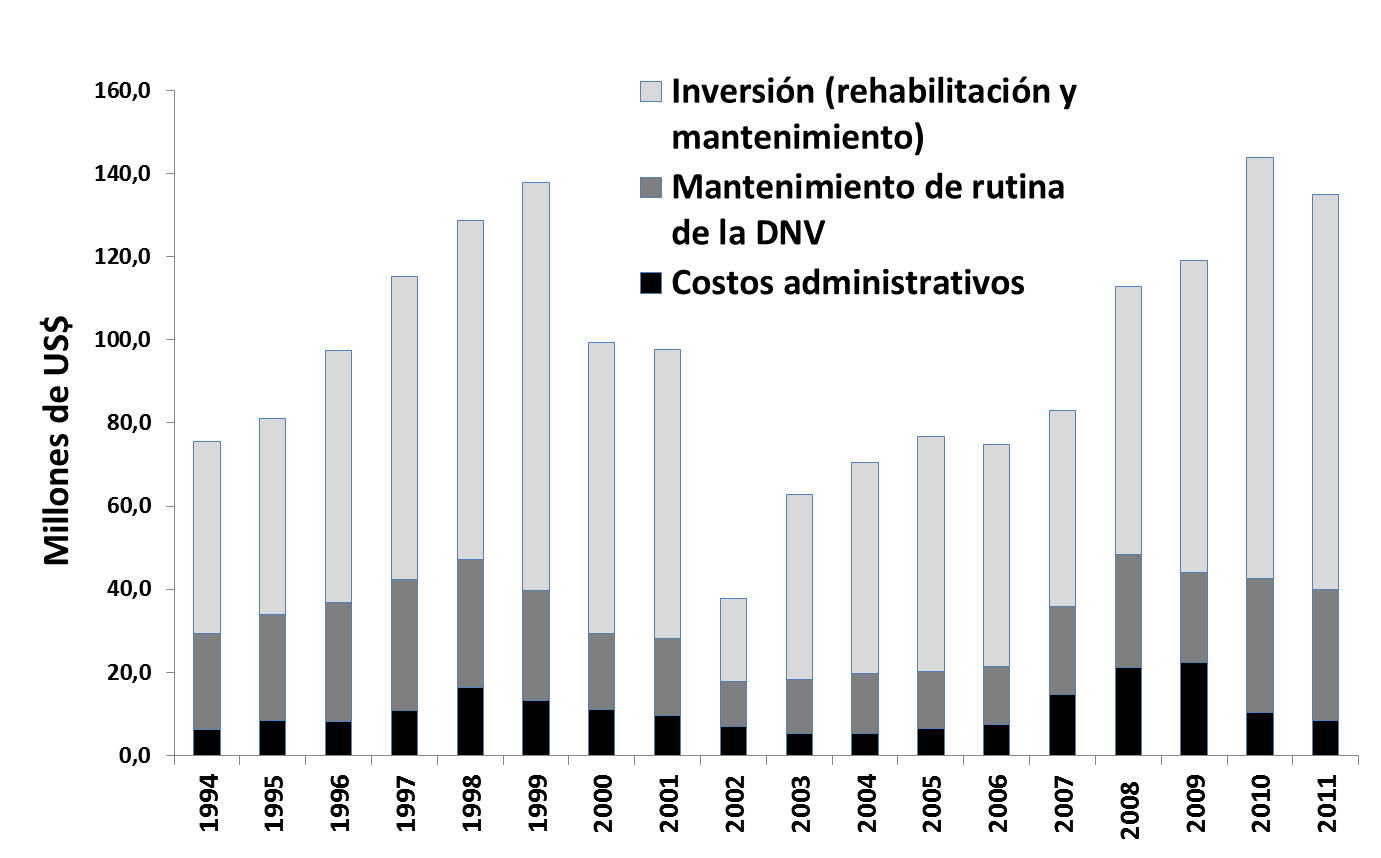
1. El financiamiento del programa está altamente correlacionado con el crecimiento económico y los ingresos fiscales. No obstante, en los gráficos A4.1 y A4.2 se observa que, durante los últimos cinco años, el total de la inversión pública ha aumentado a un ritmo más rápido que la inversión en el sector vial.

**Gráficos A4.1 y A4.2. PIB e inversión**

1. Aunque en los últimos años la inversión en el sector vial no ha aumentado al mismo ritmo que en otros sectores de Uruguay, en el gráfico A4.3 se observa un aumento considerable después de la crisis de 2002 para reducir el cúmulo de obras atrasadas de mantenimiento vial.

**Gráfico A4.3. Ejecución del presupuesto de la DNV**

**

### Concordancia entre el gasto presupuestado y la ejecución presupuestaria del programa y las prioridades del programa

1. En 2011, la DNV recibió aproximadamente el 75% del tope de gasto presupuestario del MTOP. Este orden de magnitud ha sido constante durante los últimos años, lo que demuestra la importancia asignada al programa dentro de las actividades del MTOP, donde las prioridades están en consonancia con las asignaciones presupuestarias.

### Eficiencia del gasto público

1. El cuadro A4.3 contiene un conjunto de coeficientes que permiten comparar la evolución de los diversos conceptos del presupuesto de la DNV. Las principales conclusiones que se derivan del cuadro son las siguientes: i) en promedio, los topes ascienden al 60% de los créditos, lo que pone de relieve que el programa del Gobierno no dispone de todo el financiamiento necesario para lograr una mejora considerable del estado de las carreteras en la red vial nacional en su conjunto; ii) a partir de 2007, este déficit de financiamiento tiende a reducirse; iii) durante los últimos cinco años, la DNV logró ejecutar totalmente los recursos del programa. En síntesis, este análisis de las tendencias pasadas destaca la capacidad de la DNV con respecto a la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, a la ejecución del programa.

**Cuadro A4.3. DNV, en coeficientes (2005-09)**



*Nota:* CA: crédito de apertura (al inicio del año fiscal); CF: crédito final (al cierre del año fiscal); TA: tope apertura; TF: tope final; Eje: ejecución del presupuesto.

## **Evaluación económica del programa**

### Justificación del suministro a través de canales públicos

1. El mantenimiento de la red vial nacional de Uruguay es una de las responsabilidades básicas del MTOP, como lo justifica la necesidad inherente de apoyo público en lo que respecta a proporcionar infraestructura de transporte, con la participación del sector privado toda vez que sea posible. El programa es apropiado para el suministro y el financiamiento a través de canales públicos. De todos modos, el MTOP depende de concesionarios privados y de la empresa CVU para gestionar algunos tramos de la red, donde la demanda y el tráfico son lo suficientemente altos como para generar ingresos a través de la recaudación de peaje; además, el Gobierno está analizando medidas para intensificar la participación del sector privado en la gestión vial y el financiamiento a través de asociaciones público-privadas. En la red en su conjunto, empero, el nivel de tráfico (promedio anual de tráfico diario: 1500) es muy bajo, por lo cual no permite generar ingresos suficientes para que la operación privada resulte viable. En la mayor parte de la red, especialmente la secundaria y la terciaria, el suministro a través de canales públicos es la única alternativa posible.

### Valor agregado del Banco Mundial

1. El valor agregado que el Banco Mundial aporta al programa incluye: i) contribuir a aumentar el financiamiento del programa, y ii) incorporar mejoras en la gestión del sector vial y la ejecución del programa, derivadas del Plan de Acción del programa. La aportación de financiamiento es pequeña, alrededor del 13% del costo total del programa; sin embargo, este financiamiento permitirá realizar un mayor número de obras de rehabilitación inicialmente, en forma oportuna y antes de que los tramos alcancen un deterioro crítico y requieran soluciones más radicales y onerosas. Con su financiamiento, el Banco también contribuirá a que el flujo de efectivo del programa sea más previsible. Los beneficios derivados de las mejoras en la gestión del sector vial no se pueden calcular con facilidad y se concretarán gradualmente en forma de una mayor eficacia en función de los costos a medida que el programa se vaya ejecutando. Los contratos basados en el desempeño, así como el enfoque holístico de las actividades de fortalecimiento institucional, incorporados totalmente en el programa, serán fundamentales en este respecto.

### Metodología de la evaluación económica

1. Aunque los límites de financiamiento del programa son fijos, se llevó a cabo un ejercicio de simulación para cuantificar el impacto económico del programa y del financiamiento del Banco. La evaluación económica del programa incluye la comparación de tres situaciones hipotéticas: i) una *situación de referencia*, en la que las obras de rehabilitación se postergan el mayor tiempo posible, y solo se realizan obras de mantenimiento de rutina mientras el estado de las carreteras llega a ciertos umbrales críticos. Esta situación hipotética de referencia sería equivalente a la prevaleciente en Uruguay en 2002 y 2003, cuando se recortó la mayor parte del gasto en rehabilitación vial debido a la crisis económica; ii) una *situación del programa sin financiamiento del Banco*, que incluye todas las obras de rehabilitación programadas en el plan de obras, según se estableció durante la preparación de la Ley de Presupuesto, con una inversión de alrededor de US$245 millones durante el período 2013-15[[22]](#footnote-22); iii) una *situación del programa con financiamiento del Banco*, que incluye una inversión total de US$311 millones y aumentos de la eficiencia.
2. Los beneficios derivados de las inversiones en rehabilitación o reconstrucción vial se estiman usando el modelo de desarrollo y gestión vial (HDM-4), que permite simular la vida útil de las carreteras y las condiciones y los costos de operación de vehículos para múltiples diseños y alternativas de mantenimiento vial. Para analizar las obras de rehabilitación y mantenimiento periódico, se evaluó el caudal de beneficios para los usuarios viales y el ahorro en costos de mantenimiento una vez deducidos los costos de las obras viales propuestas. Los principales beneficios derivados de las inversiones incluidas en el programa son los ahorros que realizarán los usuarios viales en materia de costos de operación de vehículos, y los ahorros que realizará la DNV con respecto a los costos de reconstrucción vial y el tiempo de viaje de pasajeros y carga. Existen otros beneficios para los usuarios viales, que no se han cuantificado, entre ellos el menor número de accidentes (que con el tiempo tendrá el efecto de reducir los costos de los seguros) y un mayor grado de comodidad para circular y viajar. Los costos que asume la DNV son los costos de las obras.

### Resultados de la evaluación económica

1. Los resultados de la evaluación económica, que abarcó un período de 15 años, se describen en el cuadro A4.4.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro A4.4. Resultados de la evaluación económica del programa** | | | |
| Programa sin financiamiento del Banco | | Programa con financiamiento del Banco | |
| Valor neto actualizado[[23]](#footnote-23) | Tasa de rentabilidad interna | Valor neto actualizado | Tasa de rentabilidad interna |
| US$113 millones | 29% | US$144 millones | 29% |

1. El gráfico A4.4 muestra la evolución de las condiciones de la red vial nacional de Uruguay, en el marco de las tres situaciones hipotéticas.

|  |
| --- |
| **Gráfico A4.4. Evolución prevista de la red vial nacional de Uruguay, en el marco de las tres situaciones hipotéticas**  **(Porcentaje de la red en buenas y muy buenas condiciones)** |
|  |

## **Determinación de la capacidad de seguimiento y evaluación**

1. En general, se considera que los sistemas de seguimiento y evaluación de la DNV y CVU permiten realizar un seguimiento satisfactorio de las actividades y los resultados del programa. En comparación con la práctica estándar, no se ha identificado ninguna deficiencia importante; por el contrario, como se describe más adelante, se considera que algunos aspectos son prácticas óptimas. La DNV realiza un seguimiento y prepara un informe en función del marco de seguimiento y evaluación de la Ley de Presupuesto. Como se mencionó en la sección II-A, y se describió en detalle en el anexo 1, la Ley de Presupuesto está estructurada en torno a programas, que en cada caso tienen un objetivo e indicadores cuantitativos para medir los avances en su consecución. Por lo tanto, el informe se prepara en forma anual teniendo en cuenta los resultados establecidos en la Ley de Presupuesto, a través del proceso de rendición de cuentas. En el marco de este proceso, se hace un inventario de todas las actividades y los resultados logrados durante el año, incluido el seguimiento de los indicadores de resultados establecidos en la Ley de Presupuesto, y también se indica el grado de implementación de la estrategia del ministerio. Estos informes se publican en el sitio web de la CGN. Aunque se trata de un nuevo enfoque, que se puso en marcha en 2010, la DNV ha logrado establecer con éxito procesos de seguimiento que le permiten cumplir con este nuevo requisito (estos procesos dependen de la Gerencia de Programación de la DNV). Asimismo, la implementación de las actividades de seguimiento y evaluación en proyectos anteriores del Banco con el MTOP, incluido el más reciente cuyo cierre operó en julio de 2011, fue altamente satisfactoria.
2. En el ámbito interno, tanto del MTOP como de la DNV, no se ha identificado ningún proceso sistemático de presentación de informes a la administración superior del MTOP sobre la ejecución de los contratos o la ejecución del programa. Por lo tanto, se considera que los informes se preparan sobre una base *ad hoc* o a pedido. Aunque este sistema aparentemente cubre las necesidades (se están ejecutando muy pocos contratos de rehabilitación y mantenimiento: en promedio alrededor de 30) y no sería un obstáculo para que el marco de resultados del programa sea adecuado, una mejor integración de los sistemas permitiría proporcionar información a la administración del MTOP de una manera más sistemática.
3. El MTOP controla regularmente las condiciones de la red vial nacional en lo que respecta al estado del pavimento, los volúmenes de tráfico y la carga por ejes. Esta información se incorpora al ejercicio de planificación de obras viales que se lleva a cabo al inicio de cada Ley de Presupuesto quinquenal. La cantidad y la calidad de los datos es excepcional en comparación con los datos de otros países de la región. Muchos de los indicadores incluidos en el marco de resultados del programa se basarán en los datos del sistema de información de la DNV.
4. Por último, el área de financiamiento exterior del MTOP preparará informes sobre la marcha del programa en forma semestral y los presentará al Banco Mundial para su examen. Estos informes contendrán una síntesis de todas las actividades financiadas en el marco del programa, incluidos los contratos financiados por el BID y el FONPLATA. No obstante, teniendo en cuenta que otros donantes establecen requisitos específicos para préstamos, esto no impedirá que otras instituciones financieras tengan, si corresponde, sistemas independientes de presentación de informes.

## **Evaluación de los procesos técnicos del programa**

1. La DNV posee todas las funciones técnicas necesarias para ejecutar adecuadamente el programa. En las siguientes subsecciones se describen en detalle las evaluaciones de cada etapa del ciclo de los proyectos en la DNV: i) planificación; ii) diseño; iii) ejecución, y iv) supervisión. En el marco del acuerdo de asistencia técnica celebrado entre el MTOP y la CND, las obligaciones de la DNV incluyen proporcionar apoyo en cuestiones técnicas a CVU; en particular, el diseño de las obras de rehabilitación y la supervisión de las obras que lleva a cabo la DNV. Salvo la planificación (CVU no realiza planificaciones *per se*, solo implementa su contrato de concesión) y las actividades de mantenimiento que se realizan internamente (CVU subcontrata sus obras), las conclusiones de la evaluación son válidas para la DNV y para CVU. En las actividades financiadas por el Gobierno de Uruguay, el BID, el FONPLATA y el Banco Mundial se utilizarán los mismos sistemas y procesos técnicos del programa, que se describen y analizan más adelante. Las obras financiadas por el BID se ajustarán a sus procedimientos internos para el financiamiento de proyectos de inversión, en cuyo marco las actividades de diseño y supervisión generalmente se subcontratan con el sector privado, con lo cual se reduce la carga de trabajo de la DNV en estas áreas.

### Planificación

1. Los procesos de planificación funcionan razonablemente bien, con sólida capacidad para la aplicación del modelo de desarrollo vial (HDM) y una base de datos completa y actualizada del estado de los pavimentos, los volúmenes de tráfico y las cargas por eje, algo poco común en los países de la región. Para que este modelo sea sostenible, se debería ampliar la capacidad para aplicarlo no solo dentro de la DNV sino también en otras entidades de planificación que intervienen en el mantenimiento vial (por ejemplo, la DINAPLO, CVU). De todos modos, el proceso de planificación debería ser más dinámico e incluir: i) la actualización con regularidad, por ejemplo en forma anual, del análisis económico *ex post* realizado para formular el plan de obras, con el objeto de ajustar la planificación a las necesidades y los recursos reales; ii) la realización de un análisis económico *ex post* de proyectos seleccionados, como parte de la función de rendición de cuentas del MTOP. Por último, como se describe en la próxima sección, se podría mejorar la eficiencia económica mediante una mayor integración entre el proceso de planificación y el proceso de diseño, con respecto al diseño de pavimentos.

### Diseño

1. La gerencia de la DNV encargada de los diseños cuenta con ingenieros con experiencia y una adecuada combinación de conocimientos técnicos pero, sobre la base de la información recabada, carece de personal profesional (ingenieros) para cumplir sus obligaciones en el momento oportuno. A raíz de ello, el proceso de diseño suele ser bastante largo, problema este que se agrava debido a que con frecuencia es preciso revisar los diseños en razón de los prolongados procesos de adquisiciones. Una posible solución sería subcontratar los servicios de diseño, especialmente cuando se producen picos de demanda; así, también se contribuiría a desarrollar la capacidad del sector privado en este campo. Este enfoque implicaría i) la reorientación de una parte de la labor de la Gerencia de Estudios y Proyectos hacia actividades de supervisión y control en vez de actividades de diseño, como ya sucede en el caso de los puentes, y ii) la necesidad de formalizar pautas y normas mínimas de diseño, por categoría de carreteras. Esta última medida se adoptaría, especialmente, a través de la primera actividad del Plan de Acción del programa.
2. Las normas que usa la DNV para los diseños de rehabilitación vial son normas internacionales. Sin embargo, se considera con preocupación que la reconstrucción de pavimentos podría estar sobredimensionada, lo que ocasionaría ineficiencias económicas. En el catálogo de soluciones de rehabilitación de pavimentos, cuya preparación se incluye en el Plan de Acción del programa, se abordarán ambas cuestiones: el ahorro de tiempo (en los diseños) y la eficacia en función de los costos (en la construcción). Este catálogo también contribuirá a una mejor integración de los procesos de planificación y de diseño.

### Ejecución (obras de mantenimiento realizadas por la DNV)

1. En base a las visitas sobre el terreno y la supervisión de proyectos viales en el pasado, se observó que la calidad final de las obras de mantenimiento vial ejecutadas por la DNV es en general aceptable, aunque con grandes variaciones entre regiones y cuadrillas. No obstante, las obras de mantenimiento de rutina ejecutadas por la DNV tienden a ser deficientes en comparación con los contratos basados en el desempeño, aunque se concentran principalmente en carreteras de poco tráfico, lo que limita este impacto negativo.
2. Para realizar obras de mantenimiento con su propio personal, la DNV debe adquirir equipos y materiales. Estos equipos y materiales están sujetos a las mismas reglas, procesos, procedimientos, planificación, supervisión y divulgación que otros procesos de adquisiciones. En otras palabras, no existe un conjunto diferente de procesos y procedimientos cuando la DNV adquiere equipos y materiales que serán usados por su propio personal para actividades de construcción.

### Supervisión de las obras

1. Aunque la ejecución y supervisión de las obras no han planteado grandes problemas durante los últimos años (incluidos los proyectos financiados por el Banco en el pasado), se considera en forma global que los equipos de supervisión no cuentan con personal suficiente, especialmente ingenieros. La mayor parte de la labor diaria de supervisión recae efectivamente en los asistentes técnicos sobre el terreno, que no poseen el mismo grado de conocimientos y capacidades, con cierto apoyo de los directores de obra en cuestiones puntuales. Es posible que para solucionar este problema se requiera un enfoque dual: primero, fortalecer cuantitativamente (ingenieros) y cualitativamente (asistentes técnicos) a los equipos de supervisión de obras; ii) recurrir al sector privado para la supervisión de las obras, toda vez que la DNV no pueda realizarla con su personal. Este cambio debería ser gradual, dado que el sector privado prácticamente no interviene en este campo, y también se debería incorporar la mutación de responsabilidades de la DNV.
2. Dicho esto, los procesos de supervisión de las obras son en general sólidos y la supervisión se lleva a cabo en forma profesional, especialmente teniendo en cuenta la escasa complejidad y la pequeña magnitud de los contratos de obras. Además de la cuestión relativa a la dotación de personal, el principal aspecto a mejorar es la actualización de los documentos técnicos (especificaciones técnicas, procedimientos de construcción, procedimientos de pruebas en laboratorios), así como la formalización de los procesos de supervisión. Por último, como se describió en la evaluación ambiental y social, la supervisión ambiental es mínima, aunque se considera que las obras de rehabilitación del programa tienen escasos impactos sociales y ambientales negativos.

## **Evaluación del desempeño y los riesgos del programa**

### Desempeño

1. **Indicadores incluidos en la Ley de Presupuesto.** Aunque la Ley de Presupuesto contiene indicadores y objetivos físicos para supervisar el desempeño de los programas del Gobierno, por el momento existen pocos antecedentes. Solo se dispone de las cifras correspondientes a 2010 y en la mayoría de los casos los valores de los indicadores no alcanzan las metas establecidas para ese año. Sin embargo, es preciso poner esos resultados en perspectiva debido a la falta de concordancia entre los créditos (en los que se basan las metas) y los topes (los recursos para el programa y sus resultados previstos, como se definen en la Ley de Presupuesto).
2. **Ejecución del presupuesto.** Como se pone de relieve en el análisis del marco de gastos del programa, la ejecución del presupuesto, dentro de los topes de gasto del programa, es muy buena: todos los recursos efectivamente asignados al programa se liberan y aplican realmente. En consecuencia, la DNV puede ejecutar su programa de trabajo en forma oportuna.
3. **Calidad de la red vial.** Aunque el estado de los corredores internacionales y la red primaria ha mejorado considerablemente durante los últimos años, las condiciones de la red vial nacional, en su conjunto, se han deteriorado y, sobre la base de un escenario de referencia, se estima que esta tendencia persistirá. De todos modos, se considera que la ejecución del programa permitirá frenar este deterioro y estabilizar las condiciones de la red en el nivel fijado como meta.
4. **Experiencia del Banco en el pasado.** El MTOP y el Banco colaboran en proyectos de rehabilitación y mantenimiento vial desde hace más de 15 años. El proyecto más reciente (P057481, por un total de US$100 millones, que incluyó un préstamo de US$70 millones) finalizó en julio de 2011. De acuerdo con las principales conclusiones formuladas en el informe final de ejecución: i) el desempeño del organismo de ejecución, especialmente de la DNV, fue satisfactorio, y ii) los resultados del proyecto fueron moderadamente satisfactorios, debido básicamente a un marco de resultados excesivamente ambicioso.

### Riesgos

1. Los principales riesgos identificados en el marco de la evaluación técnica están relacionados con lo siguiente: el financiamiento del programa, la calidad de la ejecución del programa y la falta de personal para cubrir funciones clave dentro del MTOP y la DNV, que es crucial para ejecutar el programa de manera puntual y eficaz. El marco de evaluación integrada de los riesgos incluye medidas de mitigación anticipadas.

## **Mejoramiento del desempeño de los sistemas técnicos del programa**

1. Durante la etapa de preparación, se analizaron varios conjuntos de medidas con el MTOP (principalmente con la DNV, la DNTop y la DINAPLO) para mejorar el desempeño de los sistemas del programa así como la gestión del sector vial y mitigar los riesgos técnicos enunciados *supra*. La lista de medidas se incluye a continuación (“Actividades incorporadas al Plan de Acción del programa”). En la etapa de evaluación inicial, se asignó prioridad a las actividades propuestas y solo se mantuvieron en el Plan de Acción del programa o los indicadores vinculados con los desembolsos las que eran fundamentales y podían llevarse a cabo durante la vigencia del programa.

### Financiamiento y sostenibilidad del programa

1. Apoyo al MTOP para reclasificar la red vial nacional, teniendo en cuenta los recursos financieros en el mediano y largo plazo. Esta actividad tendría por objeto lograr una mayor convergencia entre las necesidades de mantenimiento y los recursos financieros. Esta actividad se incluye en el Plan de Acción del programa.
2. Apoyo para la planificación a largo plazo, incluida la planificación multimodal y la elaboración de modelos de transporte, a fin de reducir la carga que soporta la red vial. Estas actividades se incluyen en el Plan de Acción del programa y el marco de resultados.
3. Apoyo al MTOP y el MEF para analizar diferentes alternativas de financiamiento (entre otras, por ejemplo, impuestos específicos para este fin, fondos destinados a caminos y cobro de peaje a usuarios viales) y aumento de la participación del sector privado en la gestión vial para intensificar la eficiencia (asociaciones público-privadas, contratos basados en el desempeño). El Gobierno de Uruguay está analizando por separado esta línea de acción.

### Calidad de la ejecución del programa

1. **Proceso de planificación:** i) fortalecimiento del nexo entre los procesos de planificación y toma de decisiones en materia de asignación de recursos; ii) intercambio de información entre los procesos de diseño y planificación; iii) realización de una evaluación económica *ex post* de cada proyecto. Este conjunto de actividades, incluida una planificación multimodal más adecuada, se incluye en el Plan de Acción del programa y el IVD-3.
2. **Proceso de diseño:** i) apoyo a la DNV para normalizar el diseño para la rehabilitación de pavimentos; ii) subcontratación de nuevos servicios de ingeniería y desarrollo simultáneo de procesos de control de calidad, y iii) optimización y normalización de soluciones técnicas para intersecciones de carreteras donde suelen producirse accidentes de tráfico. Estas actividades se incluyen en el Plan de Acción del programa y el IVD-3.
3. **Proceso de supervisión técnica:** i) aumento del personal, a nivel de ingenieros, que se encarga de supervisar las obras; ii) mejora de los procesos de supervisión de obras, especialmente mediante un manual de prácticas óptimas de supervisión y fortalecimiento de la capacidad en materia de control y verificación (laboratorio) de obras; iii) actualización de las especificaciones técnicas de los contratos, los procedimientos de construcción, las pruebas y los procesos de laboratorio para aplicar las técnicas más recientes; iv) elaboración de catálogos de deterioro estándar, coherentes con los contratos basados en el desempeño, que sean útiles para la supervisión y la simplificación de la gestión de activos; v) capacitación de los asistentes técnicos que realizan tareas de supervisión; vi) subcontratación de nuevos contratos basados en el desempeño, en cuyo marco los pagos basados en los resultados sean un incentivo para que los contratistas realicen mejor su trabajo; vii) subcontratación de nuevos servicios de supervisión de obras. La elaboración de un manual de supervisión de obras que reúna las prácticas óptimas en materia de supervisión vial se ha mantenido entre las actividades del Plan de Acción del programa.

### Funciones transversales del programa

1. Apoyo al MTOP para formular una estrategia y un plan de gestión en materia de recursos humanos, teniendo en cuenta las futuras misiones del MTOP y en el marco de las políticas de administración pública. Aunque esta medida es fundamental para el MTOP en el largo plazo, después de la ejecución del programa, en la etapa de evaluación inicial se decidió no incluirla. Algunas actividades del Plan de Acción del programa (por ejemplo las auditorías ambientales del programa) incluyen la contratación puntual de personal de refuerzo.
2. Apoyo a la DNV para simplificar los informes sobre administración de contratos a través de la actualización e integración de los sistemas de tecnología de la información (evaluación de las necesidades, diseños de arquitectura, desarrollo de sistemas). El BID lleva a cabo esta actividad a través del préstamo suscrito con el Gobierno de Uruguay en marzo de 2012.
3. Incremento de la rendición de cuentas y las comunicaciones del programa con la sociedad civil. Esta actividad forma parte del Plan de Acción del programa.

**Apéndice. Datos básicos sobre la lucha contra el fraude y la corrupción**

1. Los sistemas y procesos de Uruguay para la prevención, presentación de informes, investigación, persecución y penalización de potenciales actos ilícitos están bien establecidos y coordinados entre los diversos órganos del Estado. En la práctica, empero, algunas veces no se cumplen plenamente las normas regulatorias. Esto obedece, en parte, a la limitada capacidad de recursos humanos técnicos a disposición del MTOP y de algunos de los organismos de control y supervisión. El cuadro que se incluye a continuación contiene una síntesis de los principales elementos relativos a la lucha contra el fraude y la corrupción, relacionados con la ejecución del programa.
2. Cuando existen sospechas de fraude y corrupción, las denuncias se pueden presentar directamente ante el poder judicial, que inicia las investigaciones y que inclusive tiene un fuero especializado para casos de fraude y corrupción. A los efectos de la investigación de una denuncia, tanto el marco como la práctica legislativa permiten que las autoridades pertinentes tengan acceso a los hechos, las pruebas y toda otra información que resulte necesaria. Adicionalmente, Uruguay tiene un organismo especializado que es responsable de la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, difunde los resultados de las investigaciones y publica las decisiones judiciales. Este sistema parece eficaz y funciona adecuadamente. En lo referente a los mecanismos de reclamación, el MTOP cuenta con un sistema informal que permite a ciudadanos y empresas plantear sus inquietudes o sospechas. No obstante, no está sistematizado, lo que limita su potencial para abordar deficiencias institucionales dentro del MTOP (para obtener más detalles, véanse también los anexos 5 y 6, resúmenes de las evaluaciones).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Marco y prácticas actuales** | **Medidas recomendadas** |
| Marco jurídico y regulatorio | Uruguay cuenta con un marco jurídico integral y bien desarrollado para abordar los casos de fraude y corrupción. Se acaba de actualizar la principal ley de adquisiciones (junio de 2012) a fin de adoptar medidas para fortalecer su aplicación, entre ellas la rotación de los miembros del comité de evaluación de ofertas (véase la sección sobre evaluación fiduciaria). Los posibles riesgos surgen principalmente de la laguna entre las medidas *de jure* (normas legales) y la aplicación de las leyes o práctica *de facto* que son legales pero no se cumplen totalmente debido a los limitados recursos humanos en un sector muy especializado de un país pequeño (véanse también las evaluaciones técnica, fiduciaria y ambiental y social). | Impartir capacitación sobre las nuevas revisiones del TOCAF, una vez aprobado, y en materia de participación cívica al personal de la DNV en el MTOP que se ocupa de los procesos de adquisiciones para abordar los problemas que podría plantear una aplicación parcial. En oportunidad de la evaluación inicial, el Gobierno ya había comenzado a divulgar el nuevo TOCAF. |
| Instituciones pertinentes | Uruguay cuenta con una sólida combinación de organismos estatales que le permite abordar tanto la prevención como la penalización del fraude y la corrupción, a saber: i) la Junta de Transparencia y Ética Pública; ii) el Tribunal de Cuentas de la República; iii) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; iv) el Ministerio Público y Fiscal; v) el Poder Judicial; vi) la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, y vii) la Contaduría General de la Nación. Véanse también las evaluaciones técnica, fiduciaria y ambiental y social. | No se requieren medidas pues las instituciones funcionan adecuadamente en forma individual y coordinan las actividades entre ellas como parte del sistema nacional de lucha contra la corrupción. En Uruguay existe un profundo respeto por el imperio de la ley. La coordinación, tanto formal como informal, se concreta a través de investigaciones conjuntas y actividades de seguimiento, al tiempo que cada una de estas instituciones tiene en cuenta el mandato de las otras. |
| Mecanismos de quejas / reclamación | El MTOP cuenta actualmente con un sistema informal que permite a ciudadanos y empresas presentar sus quejas. El sistema no es electrónico ni está dividido en categorías. Existe poca información sobre el tipo y número de las reclamaciones y el MTOP no suele utilizar estos datos para abordar posibles deficiencias institucionales. | Fortalecimiento de los mecanismos de reclamación mediante la incorporación de un sistema informatizado público de reclamaciones que permita gestionar mejor y dar una respuesta más adecuada a las reclamaciones y realizar un seguimiento de las incidencias, incluidas medidas de seguimiento a través de la creación de una base de datos con estadísticas. Esta actividad se ha incluido en el Plan de Acción del programa. |
| Denuncias de fraude y corrupción | El país cuenta con un sistema que permite a ciudadanos y empresas denunciar los casos de fraude y corrupción. Las denuncias se pueden presentar al MTOP o directamente ante el Poder Judicial, que inicia las investigaciones y tiene un fuero especializado para casos de fraude y corrupción, incluidos los casos de crimen organizado. El sistema parece eficaz y funciona adecuadamente. | No se proponen medidas. |
| Inhabilitación | Las empresas y personas físicas que trabajan con el Gobierno de Uruguay deben inscribirse en un registro nacional. Toda sanción por actos de fraude y corrupción o conductas ilícitas conexas da lugar a que la empresa o persona física sea eliminada del registro y quede inhabilitada, a nivel nacional, para trabajar con el Gobierno. El Gobierno también ha creado un registro de incumplimientos, que funciona como una lista de inhabilitaciones e incluye a las empresas y personas físicas que no han cumplido un contrato celebrado con el Gobierno. La oficina responsable de este nuevo registro coordina la información proporcionada por todos los ministerios respecto de posibles incumplimientos. | El Gobierno de Uruguay está ultimando las medidas para publicar este nuevo registro en Internet. |
| Acceso a la información | A los efectos de la investigación de una denuncia, tanto la legislación aplicable como la práctica permiten que las autoridades pertinentes tengan acceso a los hechos, las pruebas y toda otra información que resulte necesaria. Uruguay también tiene un organismo especializado que es responsable de la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, difunde los resultados de las investigaciones y publica las decisiones judiciales. (Para más detalles véanse también las evaluaciones técnica, fiduciaria y ambiental y social). | No se proponen medidas. |

# Anexo 5. Resumen de la evaluación de los sistemas fiduciarios

1. Este anexo se basa en la evaluación fiduciaria del programa y abarca: 1) los antecedentes y los mecanismos institucionales; 2) la capacidad del organismo de ejecución y el desempeño fiduciario del programa; 3) la evaluación de los riesgos fiduciarios; 4) la mejora del desempeño de los sistemas fiduciarios del programa.

## **ANTECEDENTES Y MECANISMOS INSTITUCIONALES**

1. **Planificación del presupuesto.** El marco institucional que rige la elaboración del presupuesto nacional abarca varios organismos, como la OPP, y varios departamentos del MEF, como la UPN, la CGN, la TGN y la AIN. Este marco institucional regula todas las actividades y los contratos que incluye el programa.
2. En Uruguay existen dos procesos presupuestarios que se distinguen con facilidad:

* El primero se denomina “presupuesto nacional”, y lo determina la Ley de Presupuesto, que se aplica por un período de cinco años y funciona, en la práctica, como un marco presupuestario a mediano plazo. La Ley de Presupuesto actual abarca el período 2010-014 e incluye una nueva clasificación presupuestaria que se estructura alrededor de la definición de 17 áreas programáticas basadas en las prioridades de las políticas nacionales. Se trata de un proceso inicial previo a la incorporación de la presupuestación basada en el desempeño y, por el momento, no incide en las asignaciones reales.
* El otro proceso se refiere a la elaboración anual de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, que es el principal mecanismo institucional para ajustar las asignaciones presupuestadas[[24]](#footnote-24).. . Esta rendición de cuentas se compone de informes de ejecución presupuestaria que aprueban ambas cámaras del Congreso en forma anual. Además, estos informes brindan la posibilidad de modificar anualmente las asignaciones del presupuesto quinquenal, en consonancia con las decisiones normativas y la evolución real de la economía. Una característica única de las prácticas presupuestarias de Uruguay es que las proyecciones de los ingresos y las asignaciones de los gastos presupuestarios para el año siguiente no se aprueban al comienzo de cada año fiscal.

1. La planificación del presupuesto de CVU no está integrada en la planificación del presupuesto nacional. Según el contrato de concesión entre el MTOP y la CND, el MTOP contribuye con un monto anual de US$24 millones al presupuesto de CVU. La planificación del presupuesto de CVU se lleva a cabo en forma anual y es aprobada por su gerente general.
2. **Planificación de las adquisiciones.** No hay una planificación sistemática de las adquisiciones en la DNV. De hecho, la planificación anual es reciente en la administración del Gobierno de Uruguay en general. Como se detalla anteriormente, los procesos y los procedimientos presupuestarios del país no permiten utilizar el presupuesto como una herramienta de planificación. El hecho de que no se requiera la preparación de presupuestos anuales incide directamente en la posibilidad de planificar las adquisiciones. Por lo tanto, la planificación más detallada es una lista de las obras públicas necesarias preparada por la DNV. La ejecución de los contratos que forman parte de esa lista está supeditada a la asignación de fondos a cargo del MEF. Al finalizar el año fiscal, la DNV informa en su estado anual de gastos qué obras se ejecutaron e indica qué contratos se incluyeron en el curso del año.
3. **La DNV interviene de varias maneras en los mecanismos de adquisiciones de CVU.** Si bien CVU inicia los procesos de adquisiciones y adjudica los contratos, la DNV lleva a cabo la mayor parte del trabajo técnico y administrativo, como se estipula en el acuerdo de cooperación técnica del MTOP y CVU. Por una parte, CVU publica los documentos de licitación, abre las ofertas, firma los contratos y realiza los pagos a los contratistas. Por la otra, la DNV prepara los diseños de ingeniería, las especificaciones técnicas y los documentos de licitación, evalúa todas las ofertas recibidas y recomienda las adjudicaciones, y supervisa el trabajo de los contratistas.
4. **El TOCAF** es el principal texto legal que regula las adquisiciones en el país. El TOCAF regula la adquisición de bienes, obras y servicios, y es importante destacar que las mismas normas y procedimientos se aplican por igual al adquirir bienes, obras o servicios, incluso servicios de consultoría. También es importante subrayar que hay un gran número de textos legales que regulan los diferentes aspectos de las adquisiciones. Aunque el TOCAF es la norma principal, el Gobierno de Uruguay puede establecer procedimientos especiales de adquisición, siempre que el TCR los apruebe. No obstante, al momento de realizar la evaluación fiduciaria, la DNV nunca había utilizado procedimientos especiales. Además, CVU no está sujeta al TOCAF; los principios de adquisición que CVU debe implementar para llevar a cabo el programa se definen en el contrato de concesión. Estos principios están armonizados con los del TOCAF. En el marco del TOCAF, se destacan los siguientes puntos:

* La ley permite las adjudicaciones basadas en la conveniencia, lo que puede generar dudas respecto de la transparencia. Sin embargo, los datos que abarcan cuatro años demuestran que casi todos los contratos se adjudicaron al precio más bajo. Cuando eso no ocurre, se presenta y divulga una justificación legal, aprobada por la autoridad pertinente.
* Las ofertas dentro de un rango de precio del 5% se consideran similares y se permite la negociación, lo que, una vez más, despierta preocupación respecto de la transparencia. De la misma manera, los datos demuestran que esas negociaciones son muy improbables, y la gran mayoría de las adjudicaciones se otorgan a los licitantes que presentan la oferta más baja.
* El mecanismo de resolución de quejas relacionado con los procesos de adquisiciones podría funcionar mejor y más rápido si hubiera un organismo administrativo de apelación eficaz. De todos modos, el mecanismo existente funciona razonablemente bien, dado que, si no están satisfechos, los licitantes pueden presentar reclamaciones al organismo, solicitar que el TCR revise sus casos e incluso apelar a un órgano judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). Además, los uruguayos creen que el procedimiento denominado “vistas” contribuye a que las decisiones de adjudicación sean transparentes y previsibles.
* Los contratos pueden transferirse entre los proveedores en forma legal. Sin embargo, la transferencia de contratos entre proveedores rara vez ocurre, y la ley permite que la DNV intervenga enérgicamente si, a su criterio, se ha cometido una infracción.

1. **Modificaciones propuestas para el TOCAF relacionadas con las adquisiciones.** Durante la preparación del proyecto, la DNV informó al Banco que las modificaciones del TOCAF entrarían en vigencia en 2012. El TOCAF actualizado, que entró en vigor el 1 de junio de 2012 (decreto n.o 150/12), incluye mejoras significativas del marco jurídico de las adquisiciones y es probable que contribuya a abordar áreas en las que el desempeño del sistema es deficiente en la actualidad, como el tiempo para evaluar las ofertas y adjudicar los contratos. En particular, algunas de las medidas aumentarían la seguridad y la confidencialidad de las ofertas (ofertas electrónicas), la transparencia (en caso de que el ordenador de gasto pase por alto la recomendación del TCR) y los posibles conflictos de intereses (divulgación de la información).
2. **Especificidades del proceso de adquisiciones del BID y del FONPLATA.** Se prevé que las actividades de las obras financiadas por el BID que superen determinados umbrales de montos contractuales estén sujetas a sus políticas y normas en materia de adquisiciones. Para los contratos financiados por el FONPLATA se utilizarán los sistemas de adquisiciones ordinarios de Uruguay, pero solo se adjudicarán contratos a empresas pertenecientes a países miembros del FONPLATA (Uruguay, Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia). No obstante, se considera que estas características de los contratos financiados por el BID y el FONPLATA son compatibles con los requisitos de la OP 9.00.
3. **Métodos de adquisición.** La licitación competitiva y abierta, denominada licitación pública en el TOCAF, es el método normal de adquisiciones del país. Este método exige publicar la invitación a presentar ofertas en el Diario Oficial, en un periódico de circulación nacional y en el sitio web “Comprasestatales”. Los otros métodos disponibles son la licitación abreviada, la compra directa basada en el monto y la compra directa por excepción. El equivalente a la licitación pública es el principal instrumento de adquisición que implementó CVU para llevar a cabo su programa de trabajo.
4. **Documentos de licitación.** El MTOP publicó las condiciones generales de los documentos de licitación para la adquisición de obras en 1990, pero no se han actualizado recientemente. Dichas condiciones se aplican a todos los documentos de licitación que publica el MTOP. Además, aunque no existe ningún documento de licitación estándar de uso obligatorio, la DNV utiliza el mismo formato para todos los documentos de licitación, que constituye un modelo de documento de licitación estándar *de facto*. De la misma manera, CVU ha elaborado documentos de licitación estándar *de facto*, similares a los de la DNV.
5. **Registro nacional de contratistas.** Los contratistas, tanto de la DNV como de CVU, deben inscribirse en el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas para poder presentar ofertas y firmar contratos de obras con el Gobierno de Uruguay4F[[25]](#footnote-25). La inscripción se realiza en el MTOP y se exige una representación local[[26]](#footnote-26) en el caso de los contratos financiados por el programa. Las empresas privadas y las personas físicas se eliminan del registro nacional tras una sanción del Estado relacionada con actos de fraude y corrupción. Esta eliminación las inhabilita automáticamente para participar en cualquier contrato público en el futuro.
6. **Marco de CVU para las adquisiciones.** El marco que regula las actividades de CVU es el contrato de concesión firmado por CVU y la DNV en 2002. En virtud del mismo, CVU está obligada a publicar las oportunidades de adquisición en el Diario Oficial y en un periódico de circulación nacional, y debe asignar al menos 14 días para la presentación de ofertas relativas a todos los contratos con un costo estimado de US$75 000 o superior. Las invitaciones a presentar ofertas, así como la adjudicación de los contratos y los contratos firmados, se publican en el sitio web de CVU. En la cláusula 19.1 del contrato de concesión se establece, además, que CVU debe tratar a todos los licitantes por igual independientemente del monto del contrato.
7. **Administración de contratos.** De acuerdo con el TOCAF, una empresa a la que se le adjudicó un contrato de obras puede transferir ese contrato a otra empresa con el consentimiento del contratante y siempre que la nueva empresa reúna los requisitos necesarios para cumplir el contrato. Sin embargo, esto rara vez ocurre. Los equipos técnicos de la DNV pueden modificar el monto contractual en hasta un 20%. Cuando el monto es superior, el ordenador de gasto debe autorizar las modificaciones, que no pueden superar el 100% del monto original del contrato. Las controversias relativas a los contratos se abordan, en un principio, a través de procedimientos administrativos. Si no se resuelven por esa vía, los conflictos se presentan ante el TCA para su revisión.
8. **Pagos y flujo de fondos.** El programa incluye un sistema detallado de control de precios, aplicable a todas las actividades, y los costos conexos. La información proporcionada por los gerentes de proyecto se introduce en el sistema de certificación de obras o “Fiorina”. Una vez que se confirma dicha información, la CGN examina las solicitudes de pago para comprobar su solidez financiera, y el TCR constata la coherencia legal. Si se autoriza el pago, el proceso pasará del sistema Fiorina al SIIF. Una vez que se ordena el pago en el SIIF, el proceso pasa al MEF y a la tesorería para liberar los fondos. El proceso asociado a los pagos efectivos que se realizan a través de la TGN también depende, en la mayoría de los casos, de la fuente de financiamiento. Si los fondos provienen de fuentes nacionales (habitualmente, rentas generales), en la mayoría de los casos los pagos se realizan a través del sistema de cuenta única nacional. Si los fondos provienen de financiamiento externo, los acreedores los transfieren a cuentas designadas en el Banco Central del Uruguay, y luego los pagos se realizan a través de una (o varias) cuentas bancarias específicas mantenidas en el Banco República Oriental del Uruguay.
9. **Información contable y financiera.** Cada unidad encargada del gasto (inciso) lleva a cabo la ejecución del presupuesto y las transacciones, que se registran a través del sistema de ejecución de gastos, uno de los pilares del SIIF. Implementado por el MTOP y otras unidades clave encargadas del gasto para todas las actividades incluidas en el programa, se trata de una secuencia de contabilidad detallada de cuatro pasos que respalda los controles internos del gasto: 1) la afectación, que entraña la inmovilización de fondos dentro del tope que resulta de la planificación financiera y de efectivo acordada entre la unidad encargada del gasto y el MEF; 2) el compromiso, que permite identificar a la contraparte del gasto (proveedor, etc.) y realizar el primer registro en el sistema de ejecución de gastos; 3) la obligación, que se refiere a los gastos devengados, a saber, los incurridos legalmente pero aún sin liquidar (también registrados en el sistema de ejecución de gastos), y 4) el pago, que consiste en el pago efectivo a través de una cuenta bancaria administrada por la tesorería. La CGN consolida y declara la información registrada en el SIIF en forma mensual. Esta información también está disponible al público, normalmente dentro de los tres meses de su ejecución efectiva[[27]](#footnote-27). La CGN emite la rendición de cuentas y la presenta ante el TCR para su auditoría.

### Controles y auditorías

1. Adquisiciones. Existe una clara definición y división de las funciones que forman parte del proceso de adquisiciones. Los funcionarios y los comités que participan en la ejecución de los procesos de adquisiciones trabajan en forma independiente y son responsables de su contribución individual al proceso. Las funciones más importantes de este proceso las desempeñan el ordenador de gasto, el escribano, la comisión asesora de adjudicación y el TCR. El papel que cumple el MTOP es fundamental pues controla los procesos de adquisiciones de CVU, especialmente la adjudicación de los contratos, que requiere la aprobación del ministro de Transporte y Obras Públicas. Los contratos financiados por el BID requerirán controles adicionales de esta institución, de conformidad con sus políticas en materia de adquisiciones.
2. Gestión financiera. i) Controles internos: la autoridad de la Contaduría Central de cada inciso verifica los gastos de la DNV y presenta informes a la CGN así como informes mensuales al TCR. La CGN y la Oficina Nacional de Servicio Civil administran los gastos salariales a través de un sistema centralizado de base de datos denominado Sistema de Gestión Humana. La AIN depende del MEF, y sus tareas de auditoría actuales se aplican principalmente a entidades del sector privado. A nivel del MTOP, una unidad específica se encarga de la auditoría interna. Esta unidad depende del ministro y está vinculada funcionalmente a la AIN. ii) Auditoría externa: el TCR, que es también la entidad fiscalizadora superior de Uruguay, lleva a cabo estas auditorías, cuya naturaleza es estrictamente financiera e incluyen al sector público consolidado dentro de su ámbito de aplicación. La ejecución del presupuesto del MTOP está sujeta a diversas auditorías, según la fuente de financiamiento del gasto. Cuando los recursos públicos provienen de fondos nacionales, el Departamento 1 del TCR lleva a cabo la auditoría externa, y la información se incluye en la partida “Administración central”, que abarca a otros ministerios y organismos públicos descentralizados. Por el contrario, cuando los gastos se financian en forma externa, el Departamento 5 del TCR realiza la auditoría de cada operación financiera, de acuerdo con los requisitos de los organismos multilaterales de financiamiento (el BID, el FONPLATA y el Banco). Un auditor privado independiente lleva a cabo la auditoría de los estados financieros de CVU en forma anual.
3. Acceso a la información.Como se indica en el informe del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA), el acceso público a información fiscal clave es una realidad en Uruguay, ya que la mayor parte de la información presupuestaria y financiera está disponible en Internet, de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública. El sitio web de la CGN brinda acceso oportuno a la Ley de Presupuesto así como al Balance de Ejecución Presupuestal Anual, que incluye las propuestas presupuestarias y los informes mensuales y anuales sobre la ejecución del presupuesto. En su sitio web, el TCR publica los informes y la opinión de auditoría sobre el presupuesto y los estados financieros, mientras que el sitio web de compras y contrataciones estatales contiene toda la información sobre la adjudicación de contratos y otros datos conexos. Por último, en el contrato de concesión entre el MTOP y la CND se establece que las invitaciones a presentar ofertas respecto de contratos relacionados con el programa deben publicarse en el sitio web de CVU, así como también las adjudicaciones de contratos y los contratos firmados.
4. Mecanismos de reclamación. Los licitantes pueden plantear reclamaciones respecto de las decisiones durante el proceso de adquisiciones directamente al organismo que implementa la licitación, y debe enviarse una copia de la reclamación al TCR, a título informativo, dentro de las 48 horas de su presentación. No se requiere que los organismos de ejecución respondan directamente a los reclamantes. El TCR tampoco responde las reclamaciones recibidas pero puede tenerlas en cuenta al examinar la decisión relativa a la adjudicación. Además de reclamar al organismo que ejecuta el proceso de licitación, el otro único recurso para los licitantes disconformes es presentar una queja ante el TCA. El TCA no depende de ninguno de los tres poderes, es independiente a nivel administrativo y solo tiene facultades para anular o confirmar una acción del Gobierno de Uruguay, pero no puede proponer modificaciones. Toda indemnización por daños y perjuicios debe tramitarse ante el Poder Judicial. Las reclamaciones deben presentarse ante el TCA no más de 60 días después de haber agotado los otros recursos administrativos.

## **CAPACIDAD DEL ORGANISMO DE EJECUCIÓN Y DESEMPEÑO FIDUCIARIO DEL PROGRAMA**

1. **Experiencia previa del Banco en materia de desempeño fiduciario.** El MTOP, y la DNV en particular, tienen un buen historial de desempeño fiduciario, como lo demuestra el proyecto Mantenimiento de la Infraestructura del Transporte y el Acceso Rural (P05781), que finalizó en julio de 2011. Durante los cinco años de ejecución del proyecto, la gestión financiera se calificó como satisfactoria. En general, el proceso de adquisiciones de dicho proyecto se calificó como satisfactorio, pero a raíz de algunas deficiencias, en algunos semestres la calificación se redujo a moderadamente satisfactorio. Al finalizar el proyecto, las calificaciones tanto de la gestión financiera como del proceso de adquisiciones fueron satisfactorias.
2. **Desempeño en materia de planificación y gestión presupuestaria.** El sistema presupuestario de Uruguay es adecuado y propicio para la ejecución de operaciones del programa por resultados, ya que se basa fundamentalmente en los programas del Gobierno de Uruguay que abarcan varias áreas (incluido el transporte) y se aprueban por un período de cinco años que coincide con el mandato del Gobierno electo. Este enfoque le proporciona al Gobierno central de Uruguay una perspectiva plurianual que, por una parte, contribuye a reflejar las políticas del Gobierno en el presupuesto y los planes y, por la otra, permite gestionar los programas y los proyectos con la flexibilidad necesaria para lograr los resultados previstos.
3. En general, el gasto real fue muy inferior al monto presupuestado inicialmente debido a que los presupuestos más recientes se basaban en las necesidades de los programas pero no tenían en cuenta las limitaciones de los recursos. Por lo tanto, la sostenibilidad de los programas de la DNV depende principalmente de la existencia de topes de gastos. En el futuro, será necesario controlar que el programa reciba fondos suficientes para poder lograr los resultados previstos. Durante la etapa de preparación, el MEF se comprometió a mantener los topes previstos para el financiamiento del programa. El historial del programa vial del Gobierno de Uruguay demuestra que, durante los últimos años, el financiamiento real del programa ha superado siempre el financiamiento previsto.
4. **Desempeño en materia de adquisiciones.** El equipo del Banco examinó los datos de todos los contratos de las obras que la DNV adjudicó entre enero de 2008 y noviembre de 2011. Las conclusiones principales se enumeran a continuación:

* Competitividad. El 86% de todos los contratos (el 98% de todos los gastos de la DNV) se adjudicó a través de procesos de adquisiciones abiertos y competitivos, mientras que el 12% siguió métodos menos competitivos y el 2% se adjudicó sin competencia. La DNV recibió un promedio de cinco ofertas por licitación al implementar procesos de licitación pública durante este período.
* Monto de los contratos. El valor contractual medio para las obras adjudicadas por la DNV fue de US$4,5 millones en el caso de los procesos de licitación pública. El contrato de mayor valor adjudicado durante el mismo período ascendió a US$14 millones.
* Criterios de adjudicación. En la mayoría de los casos, las obras se adjudicaron a la oferta de menor precio. La evaluación también indicó que, por norma, la DNV rechaza las ofertas cuyo valor es más de un 30% inferior al costo estimado a nivel oficial. De acuerdo con los datos examinados por el Banco en el área de adquisición de obras, en el 64% de los casos el contrato se adjudicó al licitante evaluado que presentó la oferta más baja durante el período 2008-11. Siempre que se rechazó la oferta más baja se cumplieron las disposiciones del TOCAF.
* Plazos. El tiempo medio que demoró la DNV para adjudicar contratos de obras a través de una licitación pública durante este período fue de ocho meses. La mayor parte del tiempo que lleva resolver un proceso de adquisiciones corresponde a la evaluación de las ofertas y la recomendación de la adjudicación. En promedio, la DNV dedicó 200 días al examen de las ofertas y la tramitación de todos los procedimientos internos necesarios para tomar una decisión de adjudicación.

1. Aunque la comparación de dichos resultados con los parámetros de referencia internacionales es difícil, y solo parcialmente pertinente, el desempeño de las adquisiciones sobre la base de estos indicadores cuantitativos se considera adecuado, con excepción del tiempo que demandan los procesos de adquisiciones. Un período de alrededor de 200 días entre el examen de las ofertas y la adjudicación del contrato reduce marcadamente la eficiencia del proceso de adquisiciones del programa.
2. Las especificidades del BID y el FONPLATA con respecto a las adquisiciones se consideran compatibles con los requisitos de la OP 9.00. En el caso del BID, sus políticas en materia de adquisiciones coinciden totalmente con los requisitos de economía, eficiencia y transparencia establecidos en la OP 9.00. El FONPLATA, por su parte, exige que todos los contratos que financia se adjudiquen a empresas pertenecientes a sus países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), y se constató que durante el período 2008‑11 todas las empresas que presentaron ofertas para contratos de rehabilitación y mantenimiento vial pertenecían efectivamente a esos países, y una gran proporción eran firmas uruguayas. Esta situación es producto del tamaño relativamente pequeño de los contratos, así como de su escasa complejidad técnica. Por lo tanto, se considera que, a los fines del programa, la restricción relativa al país de origen de los contratistas en el caso de los contratos financiados por el FONPLATA no menoscabaría la competitividad de las adquisiciones.
3. **Administración de contratos.** De los 11 contratos de rehabilitación y mantenimiento en curso que administra la DNV, en 5 se han incorporado modificaciones a raíz del aumento de los costos y la duración. En esta muestra reciente (cuatro contratos), el aumento de precios oscila entre un 10% y un 54% respecto del precio inicial del contrato (aumento cuantitativo). Se incorporaron modificaciones en cuatro contratos para prolongar su plazo entre un 25% y un 50% del plazo inicial del contrato.
4. **Pagos y flujo de fondos.** No hay datos confiables para evaluar la puntualidad de los pagos a proveedores, según el informe del PEFA. Sin embargo, se estima que los pagos atrasados rondaron el 3% en el período 2007-09, según se establece a través del concepto de “deuda flotante” utilizado en Uruguay.
5. **Informes contables y financieros.** Una de las desventajas identificadas es que las actuales herramientas contables[[28]](#footnote-28) no permiten un registro exhaustivo y actualizado de los activos y pasivos públicos en el ámbito del Gobierno central. Para elaborar el informe anual de activos y pasivos financieros del Gobierno central incluido en el Balance de Ejecución Presupuestal Anual, la CGN recaba datos en forma manual y garantiza la coherencia con los otros informes que emite el SIIF. Además, es posible que la clasificación presupuestaria necesite ser más detallada para mejorar los informes sobre los programas y los proyectos del Gobierno de Uruguay, así como su seguimiento.
6. **Controles internos/auditorías.** Existe un sistema institucional bastante sólido para controlar los gastos en el ámbito del Gobierno central de Uruguay, que se asienta, fundamentalmente, en la amplia cobertura del SIIF y los controles internos preventivos descritos en detalle en el TOCAF[[29]](#footnote-29). En consonancia con este sistema, en el informe del PEFA se señaló que existe en general un alto grado de cumplimiento de los procedimientos de control interno en el ámbito del Gobierno central y sus actores principales.
7. La auditoría del sector público está sujeta a limitaciones tanto a nivel conceptual, pues se focaliza solo en el cumplimiento de los procesos internos y las reglamentaciones, como en lo que respecta a su alcance, dado que los planes de auditoría no cubren varios incisos y ministerios del Poder Ejecutivo. El MTOP es una de las pocas unidades encargadas del gasto del Gobierno central dotada de una auditoría interna institucional que responde directamente al ministro. Sin embargo, es preciso fortalecer esta unidad para que pueda llevar a cabo auditorías basadas en riesgos y superar varios puntos débiles, como la falta de coordinación de las tareas de auditoría, el alcance limitado de los planes de auditoría y la insuficiencia de personal.
8. El TCR realiza la auditoría externa y presenta un informe al Poder Legislativo. Uruguay constituye un caso de práctica recomendada en América Latina, pues las auditorías externas se asientan en los sistemas nacionales. De todos modos, cabe señalar que, por el momento, la información sobre la presupuestación basada en el desempeño no se incluye como un elemento de juicio en las actividades de auditoría del TCR, y que esas auditorías son solo financieras.
9. **Mecanismo de reclamación.** Aunque las reclamaciones se deben incluir en el informe de evaluación de todos los contratos adjudicados, la ley uruguaya no exige a los organismos públicos que realizan la licitación ni al TCR que respondan a los reclamantes. En su lugar, la decisión final se hace pública. El TCA también puede recibir reclamaciones una vez agotados todos los otros canales administrativos. Sus facultades, empero, son limitadas, ya que solo puede confirmar o anular una acción del Gobierno de Uruguay.
10. **Fraude y corrupción.** En términos generales, se considera que el marco fiduciario es lo suficientemente racional y sólido como para prevenir y abordar el fraude y la corrupción en el marco del programa, promueve especialmente la transparencia, e incluye características interesantes, como el mencionado Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas. No obstante, existen algunas cuestiones o inquietudes, como la falta de rotación de los miembros de los comités de evaluación de ofertas. Otras inquietudes se relacionan con los posibles conflictos de intereses que podrían surgir a raíz del reducido tamaño del sector de la construcción de Uruguay. No obstante, se considera que los riesgos conexos de fraude y corrupción son limitados y manejables, como lo demuestra el desempeño pasado y actual y el profundo respeto por el imperio de la ley que existe en el país, las normas éticas de la administración pública y el marco institucional y la capacidad de los organismos de control y supervisión que integran el sistema de lucha contra la corrupción.

### Capacidad y desempeño de CVU

1. Sobre la base de la información proporcionada, se ha determinado que CVU puede implementar los procesos de licitación más rápidamente que la DNV, ya que no está sujeta a las mismas instancias de control que esta última, como el examen previo que llevan a cabo el TCR, la CGN y el ordenador de gasto. Además, el contrato de concesión del MTOP y la CND requiere que CVU implemente los procesos de licitación en un plazo de 80 días[[30]](#footnote-30). En teoría, por lo tanto, es significativamente más rápido que el plazo medio de 237 días que requiere la DNV para las licitaciones públicas. De hecho, el Banco examinó los datos de los procesos de adquisiciones que llevó a cabo CVU y confirmó que la evaluación de las ofertas de los contratos financiados por CVU es mucho más rápida.
2. Desde la perspectiva de la gestión financiera, en la evaluación se concluye que los mecanismos de gestión financiera existentes en CVU brindan un grado razonable de seguridad de que los fondos se utilizarán para los fines previstos. No se han identificado deficiencias importantes. El examen de la estructura organizativa de CVU y del personal profesional también garantiza de manera razonable que las funciones de gestión financiera, incluidas la presupuestación, la contabilidad, el control interno, los pagos y los informes financieros, se llevan a cabo en forma adecuada. Específicamente, CVU prepara estados financieros anuales y semestrales (de período intermedio) en consonancia con las normas internacionales de información financiera, que están sujetos a auditoría externa y se presentan al TCR en el marco de los informes de la CND. Durante los últimos tres años, los auditores emitieron opiniones sin reservas respecto de los estados financieros.

## **EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS FIDUCIARIOS**

1. Sobre la base de los datos disponibles para todos los contratos de obras celebrados durante 2008-11, la lentitud del proceso decisorio durante la evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos es el principal aspecto que pone en riesgo la consecución de resultados en el plazo previsto. La DNV cuenta con personal muy calificado en materia de adquisiciones, pero el equipo no cuenta con personal suficiente. La falta de personal podría agravar el problema si aumenta la demanda de procesos de adquisiciones, aunque no se espera que se registren aumentos de este tipo, dado que el nivel de gastos previsto del programa concuerda en gran medida con el historial anterior. En las modificaciones del TOCAF propuestas para 2012 se establecerán plazos para la labor que realizan los comités de evaluación de ofertas y el TCR.
2. Se considera, además, que los mecanismos de gestión financiera del programa son, en líneas generales, adecuados en lo que respecta a los procedimientos y resultados; los sistemas de gestión financiera del programa no plantean grandes riesgos que impidan lograr resultados en lo referente a la gestión de recursos del programa y la información financiera para las partes interesadas. Se están llevando a cabo, o se prevén, medidas de reforma de la gestión de las finanzas públicas que permitirían reforzar y mejorar el sistema de gestión financiera para abordar áreas específicas de riesgo presupuestario y financiero. No obstante, durante la ejecución del programa se deberían abordar dos áreas deficientes: i) la disponibilidad de presupuesto y, por lo tanto, el riesgo relativo a la sostenibilidad del programa; ii) la débil función de auditoría interna en el MTOP, para permitir un seguimiento adecuado y la mitigación de los riesgos fiduciarios.
3. Sobre la base de los mencionados elementos, se considera que el riesgo fiduciario general es moderado.

## **MEJORA DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS FIDUCIARIOS DEL PROGRAMA**

1. Sobre la base de la evaluación fiduciaria y los principales riesgos identificados con respecto a los mecanismos fiduciarios del programa, se sugiere incluir las siguientes actividades en el Plan de Acción del programa para mejorar el desempeño de los sistemas fiduciarios que respaldan su ejecución:

* Elaborar un diagnóstico detallado de todos los pasos internos que deben cumplirse durante la evaluación de las ofertas y las decisiones de adjudicación. Este diagnóstico debe enumerar todos los pasos y el tiempo medio que toma cada uno. En las modificaciones propuestas del TOCAF para 2012 se establecerán plazos para la labor del comité de evaluación de ofertas y el TCR durante la evaluación de ofertas y la adjudicación de contratos. El Banco hará un seguimiento de los datos para controlar si esta iniciativa legal mejora los resultados. Esta actividad se ha incluido en el Plan de Acción del programa.
* Considerar la contratación de especialistas adicionales en materia de adquisiciones para respaldar un aumento de la demanda de procesos de adquisiciones en caso de que dicha actividad se incremente. Esta actividad no se incluyó en oportunidad de la evaluación inicial pues se consideró que no planteaba un riesgo importante para la ejecución del programa en el corto plazo.
* Llevar a cabo actividades de capacitación del personal de la Unidad de Auditoría Interna del MTOP para fortalecer su capacidad, especialmente con respecto a las auditorías basadas en riesgos. Esta actividad se ha incluido en el Plan de Acción del programa.

# Anexo 6. Resumen de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales

1. Este anexo se basa en la evaluación de los sistemas ambientales y sociales del programa y abarca los aspectos ambientales y sociales del programa, según se detalla a continuación: 1) los impactos y riesgos ambientales y sociales del programa; 2) los sistemas de gestión ambiental y social del programa; 3) la evaluación de los sistemas de gestión ambiental y social; 4) las actividades incorporadas al Plan de Acción del programa, y 5) las conclusiones del proceso de consulta.

## **IMPACTOS Y RIESGOS AMBIENTALES Y SOCIALES DEL PROGRAMA**

1. El alcance geográfico del programa de rehabilitación y mantenimiento vial es la red vial nacional de Uruguay, que presta servicios a todo el país. A continuación se detallan las principales actividades que incluye el programa:

* La rehabilitación y reconstrucción del pavimento de las rutas requerirá el funcionamiento de plantas asfálticas y el transporte de materiales desde los pozos de relleno.
* El tratamiento de grietas con materiales bituminosos requerirá la elaboración de compuestos conforme a las normas de calidad que se determinen en los laboratorios de materiales situados en los campamentos.
* Las obras locales de reordenamiento vial (rectificación de curvas, mejoramiento de intersecciones, tercer carril local) podrían requerir la creación de terraplenes y pendientes e intervenciones en tierras públicas y privadas.
* La rehabilitación de banquinas requerirá material de ripio de los pozos de relleno.
* Las obras de rehabilitación o reconstrucción de drenajes podrían entrañar movimientos del suelo en terraplenes y formación de pendientes.
* El ensanchamiento y refuerzo de puentes podría requerir obras civiles en cauces de ríos, limpieza de la vegetación e intervenciones en tierras públicas y privadas.
* Trabajos de jardinería en servidumbres de paso que podrían incluir la poda o plantación de árboles (en su mayoría especies no nativas) para aumentar la seguridad vial o mejorar el paisaje.
* La señalización vial entrañaría repintar las señales existentes o cambiarlas por otras nuevas; las señales viejas se convierten en pasivos ambientales.

1. Durante la preparación se confirmó que el programa no incluye actividades que podrían tener impactos negativos significativos en el medio ambiente o las personas afectadas. El programa no comprende inversiones en obras nuevas de infraestructura de gran escala o en ampliaciones importantes de la existente, ni otras actividades de inversión.
2. Se prevén pocos impactos ambientales en el marco del programa; las obras de rehabilitación y mantenimiento se harán principalmente en zonas rurales y los principales impactos negativos ocurrirán durante el período de rehabilitación y mantenimiento. Algunos de los principales impactos ambientales están relacionados con obras en puentes, campamentos (incluidos los emplazamientos de contratistas y de la Dirección Nacional de Vialidad), el funcionamiento de las plantas asfálticas (emisiones en la atmósfera) y la excavación de pozos de relleno (cambios en el terreno y los patrones de suelo y agua), la generación de desechos, la higiene y la seguridad. Pueden producirse impactos ambientales acumulativos (pasivos ambientales) en campamentos y pozos de relleno (suelo contaminado, desechos de petróleo y maquinaria). En algunos casos que incluyen obras localizadas de reordenamiento vial y adquisición de tierras, la duración de los impactos ambientales podría ser mayor. Las obras de mantenimiento vial de rutina suelen ser largas, pero sus impactos ambientales y sociales son mucho menores.
3. Asimismo, se considera que el programa tendrá pocos impactos sociales. El programa no afectará a pueblos indígenas, ya que en Uruguay no hay grupos o comunidades que se identifiquen como tales. No se requerirá la adquisición de servidumbres de paso, salvo cuando el reordenamiento vial deba modificarse a nivel local para corregir curvas o realizar otras mejoras que permitan aumentar la seguridad vial. En las raras ocasiones en que ello sucede, el impacto social es pequeño: por lo general solo es necesario adquirir franjas estrechas de tierra sin casas ni otras estructuras.

## **SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PROGRAMA**

### El sistema de gestión ambiental

1. **Marco regulatorio.** El marco regulatorio de Uruguay que se aplica a la gestión ambiental del programa vial de la DNV es muy amplio, abarca más de 50 leyes y decretos en diversos sectores que incluyen, entre otros, los siguientes: evaluación del impacto ambiental, zonas protegidas, conservación del medio ambiente, higiene y seguridad, gestión de desechos, seguridad vial y conservación de recursos culturales. Las reglamentaciones más importantes que se aplican al programa incluyen, entre otras: i) el artículo 47 de la Constitución, en cuyo marco se declara de interés nacional la protección del medio ambiente; ii) la Ley General de Protección del Medio Ambiente (ley 17283); iii) la ley 16466 (evaluación del impacto ambiental) y su decreto reglamentario n.° 435/94; iv) la ley 15939 (protección forestal), v) la ley 17234 (zonas protegidas) y su decreto reglamentario n.° 52, y v) la ley 15965 (higiene y seguridad). Este marco regulatorio se aplica a todas las actividades de obras incluidas en el programa, independientemente del organismo de financiamiento (incluidas, en especial, las actividades financiadas por el BID y el FONPLATA).
2. Manual ambiental de la Dirección Nacional de Vialidad. Es el instrumento regulatorio en materia de medio ambiente más importante para el programa; en el decreto n.° 176/003 se establece que es el instrumento ambiental oficial que regula la gestión ambiental de todas las operaciones de la DNV. El manual es de carácter obligatorio para todos los contratistas y las obras viales de la DNV. Es un instrumento ambiental que se respeta internamente en el MTOP y externamente por parte de la DINAMA, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y los contratistas. Contiene las reglamentaciones del país en materia de gestión ambiental e incluye medidas y procedimientos para prevenir y reducir el impacto de las obras viales de la DNV. Su contenido se aplica a esta operación, pero el manual deberá actualizarse (parte del marco de resultados, a través del IVD-3).
3. Si bien la gestión ambiental de los contratos financiados por el BID incluidos en el programa se asentará en los sistemas nacionales, las políticas de financiamiento del BID requirieron la preparación de un instrumento de salvaguarda específico para el préstamo: el Plan de Gestión Ambiental y Social. Este instrumento se remite básicamente al manual ambiental de la DNV y a los procedimientos y requisitos establecidos a nivel nacional. El plan también incluye algunas recomendaciones y requisitos que complementan los sistemas de gestión ambiental de las obras viales de la DNV, en especial en lo que respecta a los informes ambientales y al fortalecimiento de la UAV. Los contratos financiados por el FONPLATA en el marco del programa se ejecutarán con los mismos instrumentos y sistemas de salvaguarda ambiental y social que la DNV utiliza en la actualidad (manual ambiental).
4. **Partes interesadas en la gestión ambiental.** Dentro de la DNV, la UAV es la principal responsable de la preparación de la documentación ambiental, el análisis y el seguimiento de la supervisión ambiental. Sin embargo, en la actualidad los ingenieros de la Gerencia de Construcciones de la DNV están a cargo de la supervisión técnica y ambiental *in situ* de las obras viales. Hay pocos ingenieros (siete al momento de la evaluación) y, en consecuencia, generalmente dependen de asistentes técnicos para realizar la supervisión general de los contratos, incluso el cumplimiento de las normas ambientales. La función de la UAV es informar a la DINAMA las propuestas de proyectos viales y hacer un seguimiento de los informes de los contratistas. Un técnico en higiene y seguridad de la UAV realiza misiones periódicas de supervisión de las obras y presenta los informes al Ministerio de Trabajo.
5. Además de la UAV, otras partes interesadas intervienen en el sistema de gestión ambiental del programa:

* Dentro de la DNV, los departamentos o gerencias de: i) construcciones, ii) mantenimiento, iii) estudios y proyectos, iv) infraestructura (puentes), v) seguridad vial, vi) manejo de árboles en servidumbres de paso.
* Fuera de la DNV: i) el MVOTMA, en especial la DINAMA, que realiza la evaluación ambiental de los proyectos y otorga las licencias ambientales; la División Biodiversidad y Áreas Protegidas, a cargo del Sistema Nacional de las Áreas Protegidas, y la División Control y Desempeño Ambiental; ii) el MGAP, donde la Dirección General Forestal es responsable de conceder permisos forestales; iii) el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a cargo de la supervisión de las cuestiones de higiene y seguridad; iv) la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación del Ministerio de Educación y Cultura, a cargo de la protección de monumentos nacionales y recursos culturales, y vi) el Ministerio de Industria, Energía y Minería, que coordina los permisos para excavar pozos de relleno con la Gerencia de Construcciones de la DNV.

1. **Clasificación ambiental de las obras.** La mayoría de las obras de mantenimiento y rehabilitación vial se clasifican, desde el punto de vista ambiental, como proyectos de bajo impacto y en la resolución de la DINAMA solo se menciona la aplicación y el cumplimiento del manual ambiental de la DNV. La DINAMA no requiere ninguna otra comunicación, consulta o presentación de informes luego de emitir la notificación ambiental a la DNV, y tampoco brinda supervisión ambiental a este tipo de obras. Sin embargo, si la obra entraña la construcción de un nuevo puente o tramo de una nueva carretera, probablemente se la clasificará como un proyecto B o C (normas de Uruguay) y se deberá realizar una evaluación del impacto ambiental y una consulta pública. Posteriormente, se publicará, para consulta, un resumen ambiental de la evaluación del impacto ambiental, denominado “puesta de manifiesto”. La DINAMA realiza una supervisión más minuciosa de los proyectos con mayor impacto ambiental.
2. **Instrumentos de gestión ambiental.** Existen varios instrumentos de gestión ambiental para evaluar, hacer un seguimiento y supervisar la gestión ambiental de las obras en el marco del programa, entre ellos: i) cláusulas ambientales en los documentos de licitación, ii) el plan de gestión ambiental, iii) el rubro ambiental (un 3% del monto total del contrato que se paga mensualmente a los contratistas, de acuerdo con su desempeño ambiental), las listas de chequeo, utilizadas por los ingenieros encargados de la supervisión para verificar el cumplimiento por parte de los contratistas, los informes trimestrales, preparados por los contratistas y enviados a la unidad ambiental, y el plan de restauración ambiental para el cierre propuesto por los contratistas con respecto a la limpieza y restauración final del emplazamiento. Las oficinas regionales de la DNV también deben aplicar el manual ambiental y las respectivas listas de chequeo, pero no cuentan con el personal, los equipos y la capacitación suficientes para su total implementación. CVU utiliza su propio manual ambiental, las normas ISO y auditorías periódicas para garantizar la gestión ambiental de sus contratistas.
3. **Divulgación de la información, consultas y participación.** La DNV no divulga información sobre el mantenimiento vial ni los informes de gestión ambiental a través de su sitio web u otros canales. El resumen de la puesta de manifiesto se publica para consulta una vez que la DINAMA clasifica las obras propuestas como B o C. Durante el período de consulta y la preparación de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales, se hizo hincapié en la necesidad de brindar más información sobre las obras de la DNV a los beneficiarios y las partes interesadas.
4. **Mecanismo de quejas.** No existe un procedimiento oficial ni un mecanismo público para que las partes interesadas formalicen una queja. Sin embargo, la DNV puede recibir las reclamaciones a través de diversos canales informales que incluyen, entre otros: faxes, llamados telefónicos y comunicaciones de los directores de obra.
5. **Coordinación con organismos regionales.** La UAV debe mantener una estrecha coordinación con la Gerencia de Construcciones y las oficinas regionales de la DNV. Sin embargo, los ingenieros encargados de la supervisión ambiental no dependen directamente de la UAV debido a que esta no forma parte de la Gerencia de Construcciones. Por lo tanto, es preciso fortalecer la gestión ambiental de las obras de la DNV y sus oficinas regionales.

### El sistema de gestión social

1. El sistema de gestión social que se describe a continuación (para más detalles, véase la evaluación de los sistemas ambientales y sociales) se aplica a todas las actividades de las obras incluidas en el programa. En especial, los contratos financiados por el BID y el FONPLATA estarán sujetos a estos sistemas y procedimientos de gestión social. Aunque no se prevé ningún reasentamiento involuntario en las obras financiadas por el BID incluidas en el programa, se aplicaría la OP-710 del BID (reasentamiento involuntario), en caso de ocurrir tal circunstancia. Se considera que la OP-710 del BID es compatible con la OP 9.00 del Banco Mundial.
2. **Marco jurídico para la expropiación de tierras necesarias para los proyectos.** En Uruguay, la base jurídica para la adquisición de servidumbres de paso es la Ley de Expropiación de Bienes Raíces (ley 3958 del 28 de marzo de 1912, y sus modificaciones posteriores). En su artículo 1 se establece: “Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, calificada por ley, y sin previa y justa compensación”. La toma de posesión de la propiedad sujeta a expropiación se produce después del pago de la compensación, que incluye el valor de mercado de la tierra y las mejoras en el terreno, así como el valor de los daños y perjuicios causados como resultado directo de la expropiación. En el caso de las carreteras nacionales, la DNTop, que es la autoridad de aplicación de las disposiciones de la Ley de Expropiación de Bienes Raíces, debe evaluar las pérdidas y los daños y perjuicios vinculados con la expropiación y determinar una compensación justa.
3. **La Dirección Nacional de Topografía** es responsable de la adquisición de servidumbres de paso y define la compensación que se pagará a las personas afectadas por procesos de expropiación, así como otras medidas para mitigar sus impactos. La DNTop asume estas responsabilidades en proyectos que entrañan obras de mantenimiento y rehabilitación vial, así como obras nuevas, que muy probablemente tendrán grandes impactos sociales. La DNTop cuenta en la actualidad con siete ingenieros principales de tiempo completo, con experiencia en la tasación de las pérdidas y los daños y perjuicios causados por la expropiación de tierras para proyectos viales. También tiene una unidad social que se encarga de preparar los planes de reasentamiento cuando la adquisición de la servidumbre de paso ocasiona una reubicación. El especialista social que encabeza la unidad está familiarizado con la política del Banco Mundial sobre reasentamiento involuntario y ha dirigido, con éxito, la preparación y ejecución de planes de reasentamiento. Los procedimientos existentes en este respecto se consolidarán en el manual de procedimientos de expropiación y gestión social (IVD-3).
4. **Financiamiento.** El MTOP proporciona los fondos para cubrir los costos de expropiación. En el caso de que las personas desplazadas sean ocupantes ilegales, pueden intervenir otras instituciones del Gobierno de Uruguay mediante la provisión de tierras. Los Gobiernos municipales pueden respaldar el proceso de reasentamiento en caso de existir una jurisdicción compartida. Como se mencionó *supra*, los proyectos de mantenimiento y rehabilitación vial por lo general no requieren expropiación, salvo cuando sea necesario realizar pequeñas modificaciones en el reordenamiento vial o construir puentes nuevos. En estos casos, solo se ven afectadas franjas estrechas de tierra y el costo de su expropiación representa, generalmente, una proporción pequeña del costo total del proyecto.
5. **Solución de las controversias.** La mayoría de los casos de expropiación se solucionan de manera amistosa. El escaso número de controversias parece indicar que los procedimientos de la DNTop permiten realizar ofertas de compensación adecuadas.

## **EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL**

### El sistema de gestión ambiental

1. **Marco regulatorio e instrumentos ambientales.** El programa se rige por la legislación vigente e incluye instrumentos ambientales eficaces para seleccionar subproyectos, evaluar y supervisar la operación, lo que excede los requisitos actuales de la ley 16466 (evaluación del impacto ambiental) y su decreto reglamentario n.° 349/2005 (véase la sección II). Hay más de 50 leyes, decretos y otras reglamentaciones que se aplican a la gestión ambiental del programa. Este marco regulatorio brinda un grado razonable de seguridad de que el medio ambiente estará protegido contra cualquier impacto negativo importante derivado de la ejecución del programa. En el marco de esta legislación integral se establece la obligación de realizar la evaluación del impacto ambiental, y sus disposiciones abarcan la protección de los bosques nativos y las especies en peligro de extinción, el control de la contaminación del agua y la aplicación de medidas de higiene y seguridad en los emplazamientos de las obras. De todos modos, la evaluación permitió establecer que se necesitan reglamentaciones en materia de emisiones en la atmósfera y gestión de desechos peligrosos.
2. En lo que respecta a los instrumentos ambientales, el manual de gestión ambiental de la DNV es una referencia muy respetada tanto internamente (en el MTOP) como externamente (en el MVOTMA y el MGAP y por los contratistas). El Banco Mundial también consideró que el manual era aceptable en el marco de anteriores operaciones de transporte y el desempeño ambiental ha recibido una calificación satisfactoria. Los procedimientos que se establecen en el manual ambiental son más adecuados que los que se utilizan como parámetros de referencia a nivel internacional. En el curso de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales se llevó a cabo un examen del manual ambiental y se considera que proporcionará un marco de gestión ambiental pertinente y satisfactorio, sobre la base de los principios fundamentales de la OP 9.00. No obstante, es necesario actualizar algunas secciones y esa actividad se llevará a cabo a través de uno de los resultados del IVD-3.
3. Aunque existen pocos contratistas de obras viales (menos de 50 empresas), se observa un amplio margen de variación en el cumplimiento ambiental entre los contratistas y las obras propias de la DNV y se prevé resolver esta cuestión mediante el fortalecimiento de la gestión ambiental y la supervisión. Los contratos de obras de CVU se rigen por el manual ambiental de CVU, que se basa en el manual ambiental de la DNV. CVU requiere, además, que sus contratistas tengan las certificaciones ISO 14000, 9000 y 18000. Asimismo, en la actualidad se llevan a cabo consultas sobre un nuevo manual de prácticas óptimas en materia de gestión ambiental. Se considera que estas medidas son muy importantes para mejorar los procesos de gestión ambiental de la empresa concesionaria.
4. **Concordancia con la OP 9.00.** En términos generales, las prácticas de gestión ambiental de la DNV son adecuadas y Uruguay cuenta con amplias reglamentaciones en materia ambiental y de higiene y seguridad. Asimismo, el marco de gestión ambiental del programa, incluidas algunas disposiciones específicas para los contratos financiados por el BID, es apropiado para gestionar los riesgos ambientales derivados de sus actividades. Además, el programa se ajusta a las reglamentaciones generales sobre medio ambiente, higiene y seguridad que se aplican en el país. Las diferencias y los riesgos identificados respecto de la OP 9.00 se abordarán a través del Plan de Acción del programa y el marco de resultados que se han propuesto (para más detalles, véanse la sección IV y la evaluación de los sistemas ambientales y sociales) e incluyen, entre otras, las siguientes actividades: i) formalizar mecanismos de reclamación y gestión de la comunicación; ii) incorporar personal especializado en medio ambiente en la UAV; iii) aumentar la capacidad ambiental de los equipos de supervisión, y iv) realizar auditorías ambientales cada seis meses para supervisar la ejecución del Plan de Acción. Asimismo, como parte del marco de resultados (IVD-3), se actualizará el manual ambiental de la DNV para incluir las nuevas actividades propuestas para esta operación.
5. **Capacidad y desempeño.** La UAV carece de especialistas ambientales y tiene poco personal. A pesar de incluir profesionales altamente capacitados (ingenieros) y personal emprendedor, carece de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo una minuciosa supervisión ambiental de las obras. En junio de 2011, la unidad contaba con cuatro profesionales, de los cuales solo uno se dedicaba a tiempo completo a cuestiones de higiene y seguridad, mientras que los otros, incluido el coordinador de la unidad, compartían otras responsabilidades dentro de la DNV. Además, el personal de la UAV no ha recibido capacitación reciente sobre cuestiones ambientales. La supervisión y el seguimiento ambiental de las obras viales está en manos de ingenieros civiles o viales (directores de obra y sus asistentes técnicos) que se encargan de la supervisión técnica y administrativa. Estos ingenieros, que forman parte de la Gerencia de Construcciones, utilizan una lista de chequeo para llevar a cabo la supervisión ambiental y social de los contratos. Por lo tanto, las actividades de fortalecimiento de la capacidad ambiental y la participación de un especialista ambiental permitirán acrecentar la capacidad ambiental de la DNV, tanto en la oficina central como en las regionales.

### El sistema de gestión social

1. **Marco regulatorio.** Se considera que el marco regulatorio para la gestión de las expropiaciones y los reasentamientos brinda un grado razonable de seguridad de que se respetan los principios fundamentales conexos de la OP/BP 9.00, incluidas las disposiciones específicas establecidas para las actividades financiadas por el BID que forman parte del programa. En caso de ser necesaria una expropiación, la DNTop identifica todas las pérdidas y los daños y perjuicios que puede ocasionar el proceso de expropiación a las personas afectadas (propietarios con título, arrendatarios con contrato, ocupantes con permiso y ocupantes con derechos posesorios derivados de la ocupación de la tierra durante más de 10 años) y proporciona una compensación acorde a las disposiciones de la Ley de Expropiación de Bienes Raíces que tiene en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos los costos de transacción, las pérdidas causadas por la interrupción de las actividades, la pérdida de valor de la propiedad debido a la contaminación y las vibraciones, la perturbación de actividades productivas, las pérdidas de productividad, los costos de reubicación, la pérdida de funcionalidad de la propiedad afectada, y el costo de las obras civiles para reacondicionar parcialmente la propiedad afectada. La mayoría de los casos de expropiación se solucionan de manera amistosa, lo que indica que los procedimientos de compensación son adecuados. Muy pocos casos llegan a juicio y muchos de ellos no obedecen a la falta de acuerdo respecto de la compensación: se trata de sucesiones o casos en los que no se ha podido identificar al propietario.
2. Es poco probable que ocupantes ilegales se vean afectados por expropiaciones realizadas en el marco del programa. En Uruguay no es frecuente la ocupación ilegal de tierras (en comparación con otros países de América Latina) y se concentra en Montevideo, Canelones y otras zonas urbanas. En el caso de que un proceso de expropiación afectara a ocupantes ilegales, la unidad social de la DNTop desarrollaría un plan de reubicación para abordar sus necesidades, generalmente en colaboración con autoridades locales y otras instituciones públicas. La DNTop está elaborando un manual que contendrá procedimientos formales para abordar este tipo de situaciones.
3. Dado que, generalmente, las modificaciones en el reordenamiento vial son muy pequeñas y teniendo en cuenta que los propietarios de tierras adyacentes a las carreteras están obligados a dejar una línea de retiro de 25 metros, no es probable que los proyectos que se han de ejecutar en el marco del programa afecten a viviendas y otras estructuras. Esto significa que debe haber una distancia de 25 metros entre una construcción (excepto paredes o cercos) y la servidumbre de paso del camino. En líneas generales, los terrenos contiguos a las carreteras, que serán parte del programa, están ocupados por sus propietarios legales. Por ejemplo, en el marco del proyecto anterior de rehabilitación de caminos respaldado por el Banco Mundial0F[[31]](#footnote-31) no se registraron desplazamientos de ocupantes sin título de propiedad ni de otros ocupantes informales o ilegales de terrenos adyacentes a las carreteras. La DNV ejerce un control eficaz de las servidumbres de paso existentes, que no tienen viviendas ni otras estructuras, excepto unos pocos puestos al costado del camino que venden productos de estación. Estos puestos (aproximadamente 80 a lo largo de toda la red vial) no afectan la seguridad vial y es improbable que interfieran con las actividades de construcción en el marco del programa.
4. **Desempeño.** La Ley de Expropiación de Bienes Raíces brinda protección a las personas afectadas por procesos de expropiación (propietarios con título, arrendatarios con contrato, ocupantes con permiso y ocupantes con derechos posesorios derivados de la ocupación de la tierra durante más de 10 años). La mayoría de los casos de expropiación se solucionan de manera amistosa. Muy pocos casos llegan a juicio y muchos de ellos no obedecen a la falta de acuerdo respecto de la compensación: se trata de sucesiones o casos en los que no se ha podido identificar al propietario. La Ley de Expropiación de Bienes Raíces no protege a las personas que no poseen derechos o permisos de ocupación. Sin embargo, se considera que la probabilidad de que se produzcan reasentamientos de este último grupo en el marco del programa es extremadamente baja y, en caso de ocurrir, la DNTop adoptaría las medidas correspondientes, como se describe *infra*.
5. En el caso improbable de que un futuro subproyecto afecte un asentamiento informal o ilegal, la unidad social de la DNTop sería responsable de desarrollar planes de reubicación para ayudar a las personas desplazadas, independientemente de su situación jurídica, como lo hizo en el caso de la carretera de circunvalación de Montevideo (anillo colector vial perimetral de Montevideo), un proyecto que no recibió financiamiento del Banco Mundial. Este caso se examinó como parte de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales y los resultados indicaron que, incluso en situaciones mucho más complejas (zonas suburbanas) que los casos potenciales en el marco de las actividades del programa, la unidad social de la DNTop manejó satisfactoriamente el reasentamiento de personas sin derechos a la tierra o sin título de propiedad.
6. **Concordancia con la OP 9.0.** No se identificaron diferencias significativas entre el marco regulatorio y las prácticas y los principios de la OP 9.0 en materia de expropiación y reasentamiento. Sin embargo, se podrían fortalecer algunos elementos. Primero, si la DNTop efectuara un examen más puntual del diseño de los proyectos que exigen realizar expropiaciones, el diseño se podría modificar de modo de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de la adquisición de tierras. Segundo, la metodología que se utiliza para calcular la compensación correspondiente a expropiaciones parciales de tierra es compleja y la DNTop se beneficiaría si recibe asistencia técnica en este respecto. Por último, es importante señalar que el programa no afectará a comunidades de pueblos indígenas.
7. **Capacidad y desempeño.** Aparentemente, el nivel de capacidad y desempeño del programa en el área social es adecuado. La DNTop ha dado muestras de su capacidad al aplicar, de manera eficaz, las disposiciones de la Ley de Expropiación de Bienes Raíces de Uruguay, lo que constituye un marco apropiado para abordar los posibles impactos de la adquisición de servidumbres de paso en el contexto del programa, en los casos en que el reordenamiento vial deba modificarse. Normalmente, empero, las actividades de mantenimiento y rehabilitación vial se realizan dentro de la servidumbre de paso de los caminos nacionales y no requieren adquisición de terrenos ni ocasionan desplazamientos físicos o por razones económicas. En las raras ocasiones en que ello sucede, el impacto social es pequeño: por lo general solo es necesario adquirir franjas estrechas de tierra, sin viviendas ni otras estructuras, que constituyen una pequeña fracción de la superficie total de la propiedad afectada. Durante toda la ejecución del anterior proyecto de transporte en Uruguay financiado por el Banco (Proyecto de Mantenimiento de la Infraestructura del Transporte y el Acceso Rural, P057481), no hubo casos de desplazamiento físico de habitantes derivado de la adquisición de tierras, salvo en un subproyecto.

## **ACTIVIDADES INCORPORADAS AL PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA**

1. Los siguientes cuadros contienen un resumen de las actividades en materia ambiental y social que se incluyeron en el Plan de Acción del programa (véase también la evaluación de los sistemas ambientales y sociales). En la etapa de evaluación inicial, con el MTOP, se asignó un orden de prioridad a estas actividades y solo se mantuvieron en el Plan de Acción del programa las que eran fundamentales y se podían llevar a cabo razonablemente durante la vigencia del programa.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **A. Actividades ambientales** | **Indicador** | **Institución responsable** |
| Examinar y actualizar el manual ambiental (e incluir nuevas cláusulas relacionadas con un mecanismo de reclamación, el acceso a la información, las consultas, la evaluación de zonas protegidas y otras cuestiones necesarias para esta nueva operación). | -Manual ambiental actualizado -Aprobación del manual por la DNV | DNV |
| Reforzar la unidad ambiental con un especialista en medio ambiente de tiempo completo. | Contratar, como mínimo, un especialista en medio ambiente de tiempo completo | DNV |
| Realizar una auditoría ambiental cada seis meses en grupos de contratos seleccionados para ese fin y evaluar el desempeño del Plan de Acción. | -Dos informes de auditoría ambiental al año | DNV |
| Definir mecanismos formales de reclamación, comunicación y acceso a la información. | -Los mecanismos se definen y se acuerdan y se publican en la página de la UAV en el sitio web del MTOP | DNV |
| Llevar a cabo un programa de fortalecimiento de la capacidad ambiental para los organismos de ejecución (a nivel central y regional). | -Al menos un 75% del personal recibe capacitación (para más detalles, véase la evaluación de los sistemas ambientales y sociales)  -Material y lista de participantes | DNV |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **B. Actividades sociales** | **Indicador** | **Institución responsable** |
| Elaborar un manual de procedimientos de expropiación y gestión social. | Aprobación del manual por el MTOP. Se adjunta en forma rutinaria a las especificaciones de las licitaciones. | DNTop |
| Llevar a cabo un taller internacional sobre gestión social para mejorar la gestión social de los proyectos del MTOP y facilitar la cooperación con instituciones de otros países en esta esfera. | Las conclusiones y recomendaciones del taller se incorporaron en el manual de procedimientos de expropiación y gestión social. | DNTop |
| Establecer una metodología para calcular el monto de la compensación en caso de expropiación parcial de tierras. | Las conclusiones y recomendaciones del taller se incorporaron en el manual de procedimientos de expropiación y gestión social. | DNTop |

## **CONCLUSIONES DEL PROCESO DE CONSULTA**

1. El proceso de consulta sobre la evaluación de los sistemas ambientales y sociales comenzó el 16 de febrero de 2012 con un taller para debatir con el personal de la DNV los resultados preliminares de la evaluación y los aspectos principales del Plan de Acción del programa, que contó con la participación de personal a cargo de la gestión y supervisión ambiental del programa (construcción, mantenimiento, diseño, seguridad vial, unidades regionales de mantenimiento). El personal de la DNV que asistió al taller recomendó algunos cambios en la versión preliminar del Plan de Acción y las actividades propuestas, e identificó los riesgos ambientales vinculados con el programa.
2. Posteriormente, el 22 de junio de 2012, se llevó a cabo una consulta pública sobre la versión preliminar de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales y el Plan de Acción del programa. En total, 16 participantes asistieron al taller en representación de la DNV, la DNTop, el MGAP y el Departamento de Bosques Nativos, la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación del Ministerio de Educación y Cultura, el Congreso de Intendentes, la Asociación Nacional de Agrimensores, CVU, la Junta de Transparencia y Ética Pública, y Amigos de la Tierra, una organización no gubernamental. Todos los participantes respaldaron el proyecto y los esfuerzos de la DNV para realizar el mantenimiento de la red vial nacional de Uruguay.
3. La información aportada a través de esta consulta incluye comentarios y recomendaciones sobre: i) las actividades del Plan de Acción, ii) los indicadores del programa, iii) la supervisión ambiental, iv) las necesidades de la DNV y la DNTop en materia de recursos humanos, v) la función de la DINAMA en el programa, vi) la necesidad de actividades de fortalecimiento de la capacidad en la DNV y los Gobiernos locales, entre otras cuestiones.
4. El 13 de septiembre de 2012 se llevó a cabo una consulta a nivel local en la ciudad de Trinidad (departamento de Flores), para difundir y recibir información de usuarios viales, que contó con ocho participantes: los respectivos representantes del Gobierno local de la Intendencia de Flores, una asociación de productores (Unión Rural de Flores), la policía (Jefatura de Policía Trinidad), el MGAP y la organización local Grupo Porongos, y tres representantes de la DNV.
5. En términos generales, los participantes respaldaron el programa y el mejoramiento de las carreteras nacionales y sostuvieron que era necesario, entre otras cuestiones: i) reforzar la comunicación entre la DNV y las comunidades locales, los sectores productivos y los municipios; ii) mejorar la manera en que los contratistas llevan a cabo la gestión de desechos; iii) capacitar al personal de la DNV en materia de gestión ambiental, higiene y seguridad y comunicaciones; iv) impartir capacitación ambiental a personal de mantenimiento vial de los municipios; v) prevenir cuestiones de seguridad vial durante la construcción (señalización), y vi) reducir los impactos de las carreteras nacionales que cruzan centros urbanos rurales.
6. La información aportada a través de todas las consultas se tuvo en cuenta al preparar la evaluación de los sistemas ambientales y sociales y se utilizó para formular varias actividades del Plan de Acción del programa así como medidas para actualizar el manual ambiental de la DNV. En la versión final de dicha evaluación se incluye un resumen de las consultas. La versión preliminar de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales se publicó en el InfoShop el 27 de agosto de 2012 y, unos días más tarde, en el país, en el sitio web del MTOP. Las versiones finales de la evaluación de los sistemas ambientales y sociales, en inglés y en español, se publicaron antes de las negociaciones.

**Anexo 7. Evaluación integrada de los riesgos**

URUGUAY: PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. **RIESGOS DEL PROGRAMA** | | | | | | |
| **1.1. Riesgo técnico** | **Calificación:** | **Moderado** | | | | |
| **Descripción:**  No se prevén riesgo técnicos importantes durante la ejecución del programa. Las obras de rehabilitación y mantenimiento de carreteras y puentes son sencillas y se basan en técnicas muy difundidas. Sobre la base de la evaluación técnica, los riesgos potenciales incluyen:  A. El riesgo de que no se disponga de financiamiento suficiente para el programa y este no se ejecute, debido a la falta de continuidad en las asignaciones presupuestarias o la cancelación de los préstamos otorgados por otras instituciones para el programa.  B. El riesgo relativo a la calidad de la ejecución del programa, debido a deficiencias en la planificación, el diseño, la ejecución y la supervisión, que darían por resultado obras de inferior calidad y costos y retrasos excesivos.  C. Falta de personal en funciones clave dentro del MTOP y la DNV, que son fundamentales para que el programa se ejecute en forma puntual y eficaz. | **Gestión de riesgos:**  A. Elaborar situaciones hipotéticas conservadoras en función de los topes presupuestarios del programa. Garantizar el compromiso del MEF y la previsibilidad del presupuesto: durante la preparación, el MEF se ha comprometido a suministrar los topes, como se establece en la ley de presupuesto. La cancelación parcial de los préstamos de otras instituciones que contribuyen al programa es improbable (a saber del equipo, no existen antecedentes); en esa situación, el MEF mantendría los topes concertados.  B. Simplificar, normalizar y optimizar los procesos de diseño. Instalar un mecanismo de intercambio de información entre la etapa de planificación y la de diseño. Ultimar el manual de supervisión de obras e incluir una sección sobre contratos basados en el desempeño y contratos de mantenimiento. Actualizar las listas de precios en consonancia con las especificaciones técnicas propuestas.  C. Contratar personal adicional, en algunas funciones del MTOP y la DNV. | | | | | |
| **Organismo responsable:** Banco / Prestatario | | | **Etapa:** Ejecución | **Fecha de presentación:** Al finalizar el programa | **Situación:** Aún no se ha iniciado |
| **1.2. Riesgo fiduciario** | **Calificación:** | **Moderado** | | | | |
| **Descripción:**  Los principios fiduciarios son sólidos, los procesos son transparentes y se considera que los sistemas existentes son satisfactorios para la ejecución del programa. El Gobierno está actualizando el sistema de información sobre gestión financiera, incluido el módulo de contabilidad. Los riesgos potenciales identificados a través de la evaluación fiduciaria se reducen a los plazos de los procesos de adquisiciones y las funciones de auditoría interna y externa de la gestión financiera:  A. La lentitud del proceso decisorio durante la evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos ocasiona retrasos importantes en los procesos de adquisiciones.  B. Las deficiencias en la Unidad de Auditoría Interna del MTOP dan por resultado que los controles fiduciarios internos no sean confiables o se ejerzan en forma parcial.  C. Los riesgos de fraude y corrupción relacionados con las actividades del programa se derivan especialmente de lo siguiente: a) la falta de un mecanismo formal de reclamación para los ciudadanos; b) la falta de una lista centralizada de inhabilitación que incluya a las empresas y personas físicas penalizadas por actos de fraude y corrupción, y c) el potencial conflicto de intereses entre los contratistas y los equipos de supervisión del programa debido al reducido tamaño del sector de construcción vial de Uruguay. | **Gestión de riesgos:**  A. Realizar un diagnóstico detallado de las instancias intermedias entre la evaluación de las ofertas y la adjudicación del contrato para identificar los principales obstáculos y abrir oportunidades para aumentar la eficiencia. Adicionalmente, en el nuevo TOCAF, en vigor desde junio de 2012, se establecen plazos para la labor que realizan los comités de evaluación de ofertas y el TCR. El Banco realizará un seguimiento del efecto de esta nueva legislación en los plazos de los procesos de adquisiciones.  B. Examinar el funcionamiento de la Unidad de Auditoría Interna del MTOP, preparar un plan de fortalecimiento de la capacidad para la unidad, llevar a cabo las actividades de capacitación, con especial énfasis en la auditoría basada en los riesgos, para el personal de la unidad.  C. Se considera que existe un bajo nivel de riesgo durante la ejecución del programa. Creación de la base de datos del mecanismo de reclamación y quejas. Se imparte capacitación para difundir el TOCAF actualizado (junio de 2012). Se sigue desarrollando el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas. Se establece una mayor coordinación con otros organismos que no dependen del Poder Ejecutivo, como por ejemplo la Junta de Transparencia y Ética Pública. | | | | | |
| **Organismo responsable:** Banco / Prestatario | | | **Etapa:** Ejecución | **Fecha de presentación:** Al finalizar el programa | **Situación:** Aún no se ha iniciado |
| **1.3. Riesgo ambiental y social** | **Calificación:** | **Bajo** | | | | |
| **Descripción:**  Se considera que los potenciales impactos ambientales y sociales del programa son bajos; las obras de rehabilitación y mantenimiento se circunscriben a los lugares especificados y son temporales; existen instrumentos y marcos regulatorios eficaces, y las unidades encargadas de las salvaguardas (la UAV de la DNV y la unidad de expropiaciones de la DNTop) poseen conocimientos especializados aunque carecen de personal suficiente. Los riesgos identificados incluyen:  A. El riesgo de que las obras tengan un impacto negativo en el medio ambiente, especialmente en las zonas protegidas, a raíz de una inadecuada supervisión ambiental o debido al deficiente desempeño ambiental de malos contratistas.  B. El riesgo de que el programa afronte obstáculos debido a potenciales denuncias de partes interesadas, originadas en la falta de mecanismos formales suficientes para brindar información sobre el programa a beneficiarios o para encauzar el potencial descontento de las comunidades con el programa.  C. El riesgo de perturbaciones institucionales en la DNTop (mediano plazo).  D. El riesgo de una gestión deficiente de los procesos de reasentamiento involuntario, especialmente en el caso de las personas que no poseen derechos de propiedad sobre la tierra.  E. El riesgo de que la compensación por la adquisición de servidumbres de paso no sea equitativa. | **Gestión de riesgos:**  A. Reforzar y desarrollar la supervisión ambiental de las obras mediante la actualización del manual ambiental del MTOP y la DNV. Realizar en forma regular auditorías ambientales de los contratos del programa. Incluir por lo menos un profesional especializado en medio ambiente en la UAV para fortalecer la capacidad y aumentar el apoyo a los ingenieros viales de la DNV encargados de la supervisión ambiental, a través de actividades focalizadas de fortalecimiento de la capacidad.  B. Brindar apoyo al MTOP para formalizar los mecanismos de manejo de reclamaciones y quejas vinculadas a la ejecución del programa, mediante la creación de una base de datos para registrar, supervisar y realizar un seguimiento de las reclamaciones y quejas relacionadas con el programa (ambientales, sociales, técnicas, fiduciarias, incluidas las denuncias de fraude y corrupción). Respaldar al MTOP en la labor de mejorar la rendición de cuentas y la comunicación del programa con la sociedad civil.  C. Consolidar los procesos de expropiación y gestión social.  D. Riesgo muy improbable en el marco del programa. Organizar un taller internacional sobre la gestión social vinculada a las actividades de las obras viales y consolidar los procesos conexos de gestión social.  E. Brindar apoyo a la DNTop para preparar una metodología de compensación aplicable a los casos de expropiación parcial. Organizar un taller internacional sobre métodos para calcular compensaciones. | | | | | |
| **Organismo responsable:** Banco / Prestatario | | | **Etapa:** Ejecución | **Fecha de presentación:** Al finalizar el programa | **Situación:** Aún no se ha iniciado |
| **1.4. Riegos relativos a los indicadores vinculados con los desembolsos** | **Calificación:** | | **Moderado** | | | |
| **Descripción:**  A. El riesgo de que los IVD sean muy ambiciosos o no estén bien diseñados. | **Gestión de riesgos:**  A. Se seleccionaron IVD realistas, directos y escalables. Las metas de los IVD se calcularon de manera conservadora. | | | | | |
| **Organismo responsable:** Banco | | | **Etapa:** Preparación | **Fecha de presentación:** Al finalizar la preparación | **Situación:** En marcha |
| **1.5. Otros riesgos (opcional)** | **Calificación:** | | **Moderado** | | | |
| **Descripción:** Riesgo relativo a la sostenibilidad  A. Después de la finalización del programa, el riesgo de que el financiamiento para el programa vial de Uruguay sea insuficiente, con la consiguiente disminución de la calidad de toda la red. | **Gestión de riesgos:**  A. A través del Plan de Acción del programa, se mejorarán los sistemas del programa para lograr un mayor grado de sostenibilidad. En particular, el objetivo de la reclasificación de la red vial (primera actividad del Plan de Acción) consistirá en adaptar la red vial nacional a las futuras necesidades de transporte y los recursos. Se prevé que la promoción de la planificación a largo plazo y la multimodalidad (IVD-3, segunda actividad del Plan de Acción del programa) reducirán la carga que soporta la red vial. Por último, el Gobierno de Uruguay está analizando diferentes alternativas de financiamiento y el aumento de la participación del sector privado (asociaciones público-privadas). | | | | | |
| **Organismo responsable:** Prestatario | | | **Etapa:** Ejecución | **Fecha de presentación:** Al finalizar el programa | **Situación:** En marcha |
| 1. **CALIFICACIÓN GENERAL DEL RIESGO** | | | | | | |
| Se considera que todos los riesgos son bajos o moderados.  La calificación general del riesgo es moderado, como se confirmó en la etapa de evaluación inicial. El compromiso asumido por el Gobierno de Uruguay y las partes interesadas y el historial del MTOP y la DNV confirman que los riesgos serán manejables y que el programa incluirá las medidas necesarias de mitigación de riesgos. Los riesgos se tendrán en cuenta en el Plan de Acción del programa y se incluirán en el marco de resultados para su seguimiento. | | | | | | |

# Anexo 8. Plan de Acción del programa

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Descripción de la actividad** | **IVD** | **Acuerdo** | **Fecha de vencimiento** | **Institución responsable** | **Indicador de finalización** |
| ***Área de planeamiento*** |  |  |  |  |  |
| * + 1. **Clasificación de la red vial nacional**   Definir nuevas categorías de la red vial nacional que coincidan con las necesidades actuales del prestatario en materia de transporte. En la clasificación se tendrán en cuenta los recursos de mantenimiento y se definirán las características básicas de las diversas categorías viales. |  |  | 12/2015 | MTOP | El MTOP dicta una resolución en la que se definen las categorías y normas de la red vial nacional. |
| * + 1. **Fortalecimiento de la capacidad analítica para elaborar modelos de transporte**   Diseñar y aplicar un modelo nacional de transporte de carga para evaluar los requisitos a largo plazo del prestatario en términos de necesidades básicas de infraestructura. |  |  | 12/2015 | DINAPLO | El director de la DINAPLO dicta una resolución por la que se aprueba el modelo nacional de transporte de carga. |
| ***Área técnica*** |  |  |  |  |  |
| * + 1. **Mejoramiento del diseño de puntos críticos para la seguridad vial**   Definir un manual que contenga las soluciones técnicas estándar para optimizar y normalizar el diseño de intersecciones en las que suelen producirse accidentes. |  |  | 12/2014 | DNV | El director de la DINAPLO dicta una resolución por la que se aprueba el manual que contiene las soluciones técnicas estándar para mejorar la seguridad vial en las intersecciones de caminos. |
| * + 1. **Consolidación de procesos para la supervisión de las obras**   Terminar el manual de supervisión de obras viales, incluida una sección sobre contratos de mantenimiento y contratos basados en los resultados. |  |  | 12/2013 | DNV | Se logrará cuando: i) el director de la DINAPLO dicte una resolución por la que se aprueba el manual del proceso de supervisión de obras, y ii) al menos el 50% de los equipos de supervisión de la DNV hayan recibido capacitación sobre el tema, según lo demuestre: a) el material de capacitación, y b) el registro de asistencia de los participantes. |
| ***Área fiduciaria*** |  |  |  |  |  |
| * + 1. **Mejoramiento de la capacidad de la Unidad de Auditoría Interna del MTOP**   i) Examinar la capacidad de la Unidad de Auditoría Interna del MTOP, ii) elaborar un plan de fortalecimiento de la capacidad y iii) impartir capacitación al personal de la Unidad de Auditoría Interna del MTOP sobre auditoría basada en los riesgos. |  |  | 12/2014 | Dirección General de la Secretaría del MTOP | Se logrará cuando: i) el director general del MTOP apruebe el plan de fortalecimiento de la capacidad; ii) todo el personal de la Unidad de Auditoría Interna haya recibido capacitación en auditorías basadas en los riesgos, según lo demuestre el material de capacitación y el registro de asistencia de los participantes, y iii) la Unidad de Auditoría Interna presente su primer informe de auditoría basada en los riesgos. |
| * + 1. **Reducción de la duración de los procesos de licitación**   Elaborar un diagnóstico detallado de las instancias intermedias entre la evaluación de las ofertas y la adjudicación del contrato para identificar los obstáculos y abrir oportunidades para mejorar la eficiencia y el desempeño. |  |  | 12/2014 | Dirección General de la Secretaría del MTOP | Se presentó un informe detallado de evaluación, incluidas recomendaciones, y fue objeto de consultas con las principales partes interesadas en la esfera de las adquisiciones, según lo demuestra el acta de las consultas. |
| ***Área ambiental y social*** |  |  |  |  |  |
| * + 1. **Elaboración de auditorías ambientales de las obras**   Realizar una auditoría ambiental cada seis meses en contratos seleccionados del programa. |  |  | 12/2015 | DNV | Se logrará cuando: i) estén disponibles los informes semestrales de auditoría ambiental para una muestra (30%) de los contratos de obras en ejecución, y ii) se haya contratado a un especialista ambiental en la UAV. |
| ***Áreas transversales*** |  |  |  |  |  |
| * + 1. **Mejoramiento de los mecanismos de reclamación y quejas**   i) Institucionalizar el proceso de resolución de quejas y reclamaciones relacionadas con la ejecución del programa, y ii) crear y mantener una base de datos para supervisar y realizar un seguimiento de estas quejas y reclamaciones, incluidas las relativas a los procesos de adquisiciones, la ejecución de las obras y las cuestiones ambientales y sociales. |  |  | 12/2014 | Unidad de Acceso a la Información Pública del MTOP | Se logrará cuando: i) se definan el proceso y las responsabilidades conexas, y ello quede plasmado en una resolución del director general del MTOP, y ii) la base de datos sea operativa, según lo demuestren los dos primeros informes semestrales presentados por el MTOP. |
| * + 1. **Fortalecimiento de la comunicación con la sociedad civil**   i) Realizar una encuesta anual de satisfacción del usuario vial, y ii) aplicar una estrategia de comunicación para brindar información sobre las actividades de rehabilitación vial en el marco del programa. |  |  | 12/2015 | Dirección General de la Secretaría del MTOP | Se logrará cuando: i) los resultados de las dos primeras encuestas de satisfacción del usuario se publiquen en el sitio web del MTOP, y ii) la DNV mantenga actualizada una página en el sitio web del MTOP que brinde información acerca del programa, incluida una ventana de contacto, obras planificadas y vigentes, información ambiental, estado de las carreteras y resultados. |

# Anexo 9. Plan de apoyo a la ejecución

1. El apoyo a la ejecución que proporcionará el Banco incluirá: a) exámenes de los avances en la ejecución y la consecución de los resultados del programa y los IVD; b) apoyo para cuestiones relativas a la ejecución así como actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional; c) seguimiento del desempeño de los sistemas para verificar que sean permanentemente adecuados, a través de informes de seguimiento del programa, informes de auditoría y visitas sobre el terreno, y d) seguimiento de los cambios en los riesgos del programa por resultados y el cumplimiento de los acuerdos legales y, de ser necesario, el Plan de Acción del programa.
2. Además de examinar los avances en la ejecución, el objetivo del Plan de apoyo a la ejecución es brindar al cliente un paquete integrado de apoyo técnico para la ejecución del Plan de Acción del programa y el cumplimiento del marco de resultados. En consonancia con el Plan de Acción del programa, el Banco concentrará su apoyo, en forma simultánea, en lo siguiente: i) asesoramiento estratégico sobre planificación a mediano plazo y cuestiones institucionales (por ejemplo, la estrategia nacional sobre autopistas, la estrategia de recursos humanos del MTOP); ii) optimización de los procesos técnicos; iii) mejoramiento de los procesos ambientales y sociales, y iv) aspectos fiduciarios de la gestión del programa.

### Estrategia y enfoque de apoyo a la ejecución

1. En consonancia con el mandato relativo al apoyo del Banco para la ejecución del programa por resultados que se mencionó anteriormente, la estrategia de apoyo a la ejecución para esta operación consta de dos partes: i) el seguimiento de los resultados y el cumplimiento, en especial con respecto al marco de resultados del programa, y ii) el apoyo técnico para la ejecución del programa, incluidas actividades conexas tales como el Plan de Acción del programa. Este apoyo, que abarcará las áreas técnica, fiduciaria (adquisiciones y gestión financiera), ambiental y social, se concretará a través del diálogo institucional, la asistencia técnica y la capacitación. Se promoverá en la mayor medida posible la cooperación sur-sur y la difusión de las prácticas óptimas en cuestiones pertinentes al programa. El Banco proporcionará apoyo a la ejecución mediante su personal o, si fuese necesario, contratará consultores especializados.
2. El apoyo a la ejecución vinculado con cuestiones técnicas incluirá: i) planificación estratégica, incluido el programa de logística; ii) desarrollo institucional del sector público para mejorar la eficiencia del sector vial; iii) técnicas de gestión vial eficiente, que incluyen planificación, diseño, contratación, supervisión y construcción; iv) supervisión técnica mediante visitas periódicas sobre el terreno y exámenes técnicos de las inversiones del sector vial seleccionadas; v) avances en el programa de seguridad vial, y vi) medidas innovadoras para lograr que el marco de gastos viales sea más sostenible, con especial énfasis en la participación del sector privado.
3. El apoyo a la ejecución vinculado con cuestiones fiduciarias tendrá por objeto: i) profundizar el análisis de los sistemas de adquisiciones para determinar más adecuadamente dónde se encuentran los obstáculos; ii) apoyar a los organismos de ejecución para que desarrollen y simplifiquen sus sistemas y procedimientos de adquisiciones; iii) proporcionar apoyo a la ejecución del plan de fortalecimiento de la capacidad en la Unidad de Auditoría Interna con respecto a la auditoría basada en los riesgos; iv) realizar un seguimiento de la ejecución de las actividades de asistencia técnica iniciadas por el Gobierno de Uruguay y el BID con respecto a los sistemas de gestión financiera; v) verificar los avances en el ámbito fiduciario a nivel nacional, especialmente en relación con la entrada en vigor de la versión actualizada del TOCAF, y vi) aplicar las recomendaciones del informe actual sobre gasto público y rendición de cuentas financieras a través del diálogo entre el Banco y el país sobre cuestiones relativas a la gestión financiera.
4. El apoyo en el área de gestión ambiental y social se centrará en la consolidación y el mejoramiento de los procesos ambientales y sociales actuales, así como en el fortalecimiento de la supervisión ambiental de las obras del programa. Específicamente, entre las principales actividades incluidas en el Plan de Acción del programa, el Banco proporcionará apoyo para actualizar el manual ambiental y elaborar el manual de procedimientos de expropiación y gestión social. El apoyo a la ejecución también abarcará la creación de un mecanismo de gestión y seguimiento de reclamaciones vinculadas a cuestiones ambientales, sociales o de otro tipo relacionadas con la ejecución de las obras. Con respecto al apoyo técnico a la ejecución, se realizarán visitas periódicas sobre el terreno para examinar el cumplimiento y el desempeño ambiental y social.

### Principales ejes del apoyo a la ejecución

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Período*** | ***Eje*** | ***Especialidades necesarias*** | ***Recursos estimados*** | ***Función del asociado*** |
| Primeros doce meses | General   * Realizar el seguimiento del presupuesto y las asignaciones del programa * Realizar un seguimiento de los avances físicos y la calidad de las obras del programa, inclusive mediante visitas sobre el terreno * Realizar un seguimiento del marco de resultados del programa * Realizar un seguimiento de los avances en las actividades del Plan de Acción del programa * Evaluar el desempeño técnico del programa mediante visitas sobre el terreno y exámenes técnicos de inversiones seleccionadas en el sector vial (calidad de las obras, sostenibilidad) * Evaluar el desempeño de los sistemas fiduciarios del programa de acuerdo con los indicadores y las mediciones que se diseñaron durante la etapa de preparación del proyecto * Evaluar el desempeño ambiental y social del programa * Proporcionar asesoramiento *ad hoc*, apoyo técnico y logístico sobre cuestiones normativas, técnicas y de gestión vinculadas con las actividades incluidas en el Plan de Acción del programa * Coordinar las actividades con el BID y otras partes interesadas en el programa   Específicos del primer año:   * Perfeccionar los indicadores del flujo de trabajo de la DNV * Perfeccionar el mecanismo de verificación de los IVD y la evaluación de su eficacia * Examinar el personal de los organismos de ejecución del programa * Ayudar al cliente a seleccionar al consultor que proporcionará apoyo para elaborar el manual de procedimientos de expropiación y gestión social * Proporcionar actividades de fortalecimiento de la capacidad sobre el programa por resultados y la gestión ambiental * Realizar el estudio de las adquisiciones para determinar cuáles son los obstáculos | * Gestión de proyectos y seguimiento y evaluación * Gestión financiera * Adquisiciones * Especialista en medio ambiente * Especialista social y en reasentamiento * Gobierno y gestión del sector público * Ingeniería y seguridad vial * Planificación y logística de transporte * Asociaciones público‑privadas y administración de contratos | 55 semanas-personal | - |
| 12-48 meses | * Realizar el seguimiento del presupuesto y las asignaciones del programa * Realizar un seguimiento de los avances físicos y la calidad de las obras del programa, inclusive mediante visitas sobre el terreno * Realizar un seguimiento del marco de resultados del programa * Realizar un seguimiento de los avances en las actividades del Plan de Acción del programa * Evaluar el desempeño técnico del programa (calidad de las obras, sostenibilidad) * Evaluar el desempeño de los sistemas fiduciarios del programa de acuerdo con los indicadores y las mediciones que se diseñaron en la etapa de preparación del proyecto * Evaluar el desempeño ambiental y social del programa * Proporcionar asesoramiento *ad hoc*, apoyo técnico y logístico sobre cuestiones normativas, técnicas y de gestión vinculadas a las actividades incluidas en el Plan de Acción del programa * Coordinar las actividades con el BID y otras partes interesadas en el programa | * Gestión de proyectos y seguimiento y evaluación * Gestión financiera * Adquisiciones * Especialista en medio ambiente * Especialista social y en reasentamiento * Gobierno y gestión del sector público * Ingeniería y seguridad vial * Planificación y logística de transporte * Asociaciones público-privadas y administración de contratos | 34 semanas-personal al año | - |

### Combinación de especialidades necesaria para que el equipo de trabajo proporcione apoyo a la ejecución

1. Se calcula que durante el primer año de ejecución se necesitarán 55 semanas-personal (personal del Banco y consultores especializados) y 34 semanas-personal durante los tres años siguientes. La carga de trabajo obedece a la amplia combinación de especialidades que se requiere para que la supervisión sea adecuada y para reforzar el apoyo técnico para ejecutar el Plan de Acción del programa. En el siguiente cuadro se indican los recursos necesarios para el primer año de ejecución.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Especialidades necesarias*** | ***Número de semanas-personal\**** | ***Número de viajes*** | ***Comentarios*** |
| Gestión de proyectos, seguimiento y evaluación | 12 | 4 | Cuatro misiones en el primer año, incluidas las visitas sobre el terreno |
| Ingeniería y seguridad vial | 6 | 1 | Una misión al año, incluidas las visitas sobre el terreno |
| Planificación y logística de transporte | 4 | 1 | Una misión al año |
| Gobierno y gestión del sector público | 2 | 2 | Dos misiones al año |
| Asociaciones público-privadas | 3 | 1 | Una misión al año |
| Adquisiciones (especialista en adquisiciones) | 12 | 2 | Dos misiones al año |
| Gestión financiera (especialista en gestión financiera) | 4 | 2 | Dos misiones al año |
| Gestión ambiental (especialista ambiental) | 6 | 2 | Dos misiones al año, incluidas las visitas sobre el terreno |
| Desarrollo social (especialista social) | 6 | 2 | Dos misiones al año, incluidas las visitas sobre el terreno |

\* Personal del Banco y consultores.

El siguiente cuadro incluye los recursos anuales necesarios luego del primer año de ejecución.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Especialidades necesarias*** | ***Número de semanas-personal\**** | ***Número de viajes*** | ***Comentarios*** |
| Gestión de proyectos, seguimiento y evaluación | 8 | 2 | Dos misiones al año, incluidas las visitas sobre el terreno |
| Ingeniería y seguridad vial | 4 | 1 | Una misión al año, incluidas las visitas sobre el terreno |
| Planificación y logística de transporte | 4 | 1 | Una misión al año |
| Gobierno y gestión del sector público | 2 | 1 | Una misión al año |
| Asociaciones público-privadas | 2 | 1 | Una misión al año |
| Adquisiciones (especialista en adquisiciones) | 3 | 1 | Una misión al año |
| Gestión financiera (especialista en gestión financiera) | 3 | 1 | Una misión al año |
| Gestión ambiental (especialista ambiental) | 4 | 1 | Una misión al año, incluidas las visitas sobre el terreno |
| Desarrollo social (especialista social) | 4 | 1 | Una misión al año, incluidas las visitas sobre el terreno |

\* Personal del Banco y consultores.

### Función de los asociados en la ejecución del programa

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Nombre*** | ***Institución/país*** | ***Función*** |
| BID | Institución financiera internacional | . Llevar a cabo actividades de fortalecimiento institucional complementarias a las que se incluyen en el Plan de Acción del programa  . Financiar obras de rehabilitación vial incluidas en el programa vial del Gobierno de Uruguay |
| FONPLATA | Institución financiera internacional | . Financiar obras de rehabilitación vial incluidas en el programa vial del Gobierno de Uruguay |

**Anexo 10. Mapa de la red vial nacional de Uruguay**



1. Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2011, como se informa en INE (2011), “Estimación de la pobreza por el método del ingreso”, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, marzo de 2011. [↑](#footnote-ref-1)
2. Valor de 2011. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, en base a los microdatos de la ECH del Instituto Nacional de Estadística. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto ley 10382. [↑](#footnote-ref-3)
4. BID, Programa Vial CVU (UR-L1022); BID, Proyecto de Infraestructura Vial (UR-L1582); Corporación Andina de Fomento, Programa de Infraestructura Vial Fase III; BIRF, Proyecto de Mantenimiento de la Infraestructura del Transporte y el Acceso Rural6F (P057480). [↑](#footnote-ref-4)
5. Préstamo UR-L1067. [↑](#footnote-ref-5)
6. Informe sobre la EAP #55863-UY, analizado por los Directores Ejecutivos el 14 de octubre de 2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. Proyecto P057480, cerrado en julio de 2011. [↑](#footnote-ref-7)
8. DNTop: Dirección Nacional de Topografía. [↑](#footnote-ref-8)
9. DINAPLO: Dirección Nacional de Planificación y Logística. [↑](#footnote-ref-9)
10. US$67,7 millones del préstamo de US$80 millones otorgado por el BID contribuirán al financiamiento del Programa durante el período 2013-15. Los restantes US$12,3 millones se destinarán a obras de rehabilitación después de 2015 y a otras actividades. [↑](#footnote-ref-10)
11. US$92,8 millones del préstamo de US$120 millones otorgado por el FONPLATA contribuirán al financiamiento del Programa durante el período 2013-15. Los restantes US$27,2 millones se destinarán a obras de rehabilitación después de 2015. [↑](#footnote-ref-11)
12. La clasificación de la red, sobre la base del índice de rugosidad internacional (IRI), depende del tipo de superficie: i) pavimento de cemento asfáltico: IRI<2,8 corresponde a “bueno” e IRI<2,3 a “muy bueno”; ii) pavimento de cemento hidráulico: IRI<3,6 corresponde a “bueno” e IRI<3,2 a “muy bueno”; iii) pavimento con tratamiento superficial: IRI<3,9 corresponde a “bueno” e IRI<3,8 a “muy bueno”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Disponible en el sitio web del Tribunal de Cuentas, en: <http://www.tcr.gub.uy/marco_tocaf/index.htm>. [↑](#footnote-ref-13)
14. Incluido el financiamiento de contrapartida del Gobierno de Uruguay. [↑](#footnote-ref-14)
15. Los fondos restantes del financiamiento del FONPLATA se utilizarían para financiar contratos que ya se han adjudicado. [↑](#footnote-ref-15)
16. Unidad de Presupuesto Nacional, Contaduría General de la Nación, Tesorería General de la Nación, Auditoría Interna de la Nación. [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://www.agidata.org>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Sobre la base del contenido del Programa, la legislación vigente en materia de evaluación del impacto ambiental (artículo 2 del decreto n.º 349/2005), la evaluación ambiental y social elaborada durante la etapa de preparación, consultas a la DINAMA y observación sobre el terreno de una muestra de proyectos. [↑](#footnote-ref-18)
19. Sobre la base del contenido del programa, la legislación vigente en materia de evaluación del impacto ambiental (artículo 2 del decreto n.º 349/2005), la evaluación ambiental y social realizada en la etapa de preparación, consultas a la DINAMA y observaciones sobre el terreno de una muestra de proyectos. [↑](#footnote-ref-19)
20. Años civiles. [↑](#footnote-ref-20)
21. Años civiles. [↑](#footnote-ref-21)
22. Parte del Programa correspondiente a las obras de rehabilitación, sin el financiamiento del Banco por valor de US$66 millones. [↑](#footnote-ref-22)
23. Con una tasa de descuento del 12%. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sin embargo, como se explicó anteriormente, no puede considerarse que la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal anual constituya un “presupuesto anual”, ya que se aprueba tarde en el año (alrededor de octubre de cada año), y en consecuencia no se incluyen asignaciones presupuestarias estimadas para el siguiente año fiscal. [↑](#footnote-ref-24)
25. Véanse las cláusulas 66 y 159 del TOCAF. Se puede encontrar una descripción detallada del registro en el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones aplicados en Uruguay, informe del BIRF 38965-UR. [↑](#footnote-ref-25)
26. De conformidad con el artículo 28 del decreto n.o 208/009, los contratistas extranjeros deben tener una representación local. [↑](#footnote-ref-26)
27. http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/712/1/innova.front/boletin\_de\_informacion\_presupuestal.html. [↑](#footnote-ref-27)
28. El módulo de contabilidad previsto en el SIIF aún no es operacional. [↑](#footnote-ref-28)
29. TOCAF: Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera. [↑](#footnote-ref-29)
30. Véase la cláusula 20.1 del contrato de concesión. [↑](#footnote-ref-30)
31. Proyecto P057481, préstamo 7303, Uruguay. [↑](#footnote-ref-31)