

PROGRAMA DE ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL A LAS NECESIDADES DEL TRANSPORTE FORESTAL **UR-L1153**



MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

VERSION FINAL
MAYO 2019

TABLA DE CONTENIDO

1	Resumen Ejecutivo	3
2	Introducción	4
3	Clasificación de proyectos	4
4	Requisitos normativos	6
4.1	<i>Marco Institucional</i>	<i>6</i>
4.2	<i>Marco legal ambiental</i>	<i>7</i>
4.3	<i>Marco legal complementario</i>	<i>8</i>
4.4	<i>Marco contractual ambiental</i>	<i>8</i>
4.5	<i>Permisos ambientales</i>	<i>9</i>
5	Lineamientos para los estudios de impacto	10
6	Lineamientos para el PGAS	11
7	lineamientos para el Plan de Comunicación	16
7.1	<i>Identificación de partes interesadas</i>	<i>16</i>
7.2	<i>GESTIÓN DE las partes interesadas</i>	<i>18</i>
7.3	<i>Divulgación</i>	<i>19</i>
7.4	<i>Consulta pública</i>	<i>19</i>
7.5	<i>Gestión de quejas y reclamos</i>	<i>21</i>
7.6	<i>Mecanismo de quejas y reclamos a nivel de proyectos</i>	<i>21</i>
7.7	<i>Prevención y mitigación de quejas y reclamos</i>	<i>22</i>
8	Requisitos para la implementación del PGAS	23
8.1	<i>Funciones, atribuciones y responsabilidades</i>	<i>23</i>
8.2	<i>Capacitación técnica y presupuesto</i>	<i>24</i>
9	Indicadores de gestión socio-ambiental	24
10	Siglas y acrónimos	25
11	Trabajos citados	26
12	ANEXO - Formato de las fichas del PGAS.	27

PROGRAMA DE ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL A LAS NECESIDADES DEL TRANSPORTE FORESTAL (UR-L1153)

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Mayo 2019

1 RESUMEN EJECUTIVO

Con el objetivo general de contribuir al mejoramiento de caminos y puentes rurales en Uruguay, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pretende destinar una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) a los efectos de apoyar a la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) y a la Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU) de la República Oriental del Uruguay en la preparación del Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las Necesidades del Transporte Forestal.

De acuerdo a la normativa ambiental del Uruguay, las obras viales que componen la primera operación del CCLIP no requieren la tramitación de permisos ambientales, aunque en unos pocos casos particulares, algunos de sus componentes (e.g. puentes, canteras) sí puedan requerirlos. Por lo demás, las obras viales que requieren autorización ambiental para ser ejecutadas son, salvo excepciones, clasificadas en la categoría de menor riesgo socio-ambiental, equivalente a la categoría “C” de la Directriz B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID.

Sin embargo, la citada Directriz clasifica a este tipo de proyectos viales dentro de la categoría “B”, como potenciales causantes de impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo, para los cuales ya se dispone de medidas de mitigación efectivas. Acorde a esto, el BID requiere la definición de un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) para todos los proyectos que componen la primera operación del CCLIP, marco que constituye el presente documento.

El MGAS se inserta dentro del marco normativo nacional, tanto en sus requisitos legales como en los que surgen de los compromisos contractuales. Prevé la gestión de los aspectos e impactos ambientales mediante la implementación de medidas de prevención y mitigación, a través de la ejecución de un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS).

El PGAS puede vertebrarse a partir de la gestión de cada una de las medidas de prevención y mitigación propuestas en función de los impactos identificados, o también ordenarse en sub-planes o programas de referencia temática, como por ejemplo la gestión de los residuos sólidos, el cierre progresivo de cantera, la recuperación ambiental, la acción ante contingencias, el monitoreo y la gestión de las partes afectadas e interesadas, entre otros.

La gestión de las partes afectadas e interesadas debe comenzar lo antes posible, y prever la adecuada incorporación a los proyectos de sus intereses, expectativas, preocupaciones y sugerencias, en lo pertinente. La instrumentación de un proceso de consulta y de un mecanismo para la atención de quejas y reclamos son dos elementos clave de la gestión de las partes afectadas e interesadas. Los proyectos de la primera operación del CCLIP implican el mejoramiento de infraestructura vial ya existente, sin expropiaciones ni intervención de áreas nuevas, y sin desplazamiento físico, económico o cultural de individuos ni comunidades. Por el contrario, todas las obras están asociadas con la mejora de las prestaciones de las vías de tránsito, por lo que es razonable asumir que presentan un bajo riesgo de impacto social negativo. En estos casos y en aplicación del Principio de Proporcionalidad (1), el proceso de consulta podría limitarse a la divulgación de la información sobre el proyecto y a la implementación de un evento de consulta pública.

2 INTRODUCCIÓN

Con el objetivo general de contribuir al mejoramiento de caminos y puentes rurales en Uruguay, el BID pretende destinar una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) a los efectos de apoyar a la CND y a la CVU en la preparación del Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las Necesidades del Transporte Forestal.

De acuerdo a la Directriz B.3 de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID, los proyectos bajo la primera operación del CCLIP serán categorizados “B”, es decir, operaciones que pueden causar impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo, para los cuales ya se dispone de medidas de mitigación efectivas. Acorde a esto, el BID requiere la definición de un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) para la adecuada gestión socio-ambiental de los proyectos que conforman la primera operación del CCLIP, marco que constituye el presente documento.

3 CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS

En el marco de la Ley N° 16.466 –Ley de Evaluación de Impacto Ambiental–, el Decreto N° 349/2005 –Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental–, impone el requisito de Autorización Ambiental Previa (AAP) para el conjunto de actividades, construcciones u obras que se listan taxativamente en su artículo 2. Las obras de infraestructura vial forman parte de este listado, directa o indirectamente, en los numerales 1, 3, 14, 15 y 34 con el siguiente alcance:

- *#1 - Construcción de carretera nacional o departamental, o rectificación o ensanche de carreteras pavimentadas en que se deba modificar el trazado de la faja de dominio público con afectación mayor a 10 ha.*
- *#3 - Construcción de nuevos puentes o modificación de los existentes cuando implique realizar nuevas fundaciones.*
- *#14 - Extracción que implica la apertura de minas, o el reinicio en explotaciones abandonadas que no hayan obtenido AAP; excepto explotación de áridos en álveos de dominio público, explotación de menos de 500 m3/semestre en fajas de dominio público de rutas nacionales o departamentales, o canteras para obra pública bajo administración directa de organismos oficiales.*
- *#15 - Extracción de áridos en álveos de dominio público del Río Uruguay, Río de la Plata, Océano Atlántico, Laguna Merín, o cuerpos de agua en zonas definidas como de uso recreativo o turístico.*
- *#34 - Construcción u obras dentro de las áreas naturales protegidas, no comprendidas en los planes de manejo de éstas que hayan sido aprobados.*

Solamente aquellos proyectos viales comprendidos por el alcance que definen estos numerales requieren AAP. De acuerdo a los impactos negativos esperados y a las medidas de mitigación disponibles, estos proyectos deben clasificarse en alguna de las categorías siguientes:

- Categoría “A”: proyectos cuya ejecución sólo presentaría impactos ambientales negativos no significativos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes.
- Categoría “B”: proyectos cuya ejecución pueda tener impactos ambientales significativos moderados, cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas bien conocidas y fácilmente aplicables.
- Categoría “C”: proyectos cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas medidas de prevención o mitigación.

La categoría es propuesta por el interesado y ratificada o rectificadora por la autoridad ambiental nacional, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), organismo responsable de otorgar la AAP.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Los proyectos clasificados “A” requieren un estudio ambiental que resulte suficiente para fundamentar dicha clasificación; los proyectos clasificados “B” requieren un Estudio de Impacto Ambiental y Social (EsIA) sectorial, focalizado en los tópicos ambientales que determina la DINAMA a esos efectos; los proyectos clasificados “C” requieren un EsIA completo, con consulta pública (Audiencia Pública).

Cuando el proyecto se clasifica “A”, el MVOTMA procede a otorgar la AAP sin más trámite, sin perjuicio de la eventual imposición de condiciones. Cuando el proyecto se clasifica “B” o “C”, el interesado deberá presentar un EsIA que fundamente y justifique su viabilidad ambiental, para su evaluación por parte de la DINAMA. Si la evaluación concluye que el proyecto es ambientalmente viable, el MVOTMA procede a otorgar la AAP, sin perjuicio de la eventual imposición de condiciones.

Por su parte, la Directriz B.3 de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (2) del BID, establece que los proyectos que son sujeto de financiación del banco, deben ser pre-evaluados y clasificados de acuerdo con sus impactos ambientales potenciales, en alguna de las siguientes categorías:

- Categoría “A”: operaciones con el potencial de causar impactos negativos significativos y efectos sociales asociados, o tenga implicaciones profundas que afecten los recursos naturales.
- Categoría “B”: operaciones que puedan causar principalmente impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo, incluyendo impactos sociales asociados, y para los cuales ya se dispone de medidas de mitigación efectivas.
- Categoría “C”: proyectos que no causen impactos ambientales negativos, incluyendo sociales asociados, o cuyos impactos sean mínimos.

Así, las operaciones categorizadas “A” requieren una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) cuando se trata de proyectos de inversión, o una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) cuando se trata de financiar programas, planes o políticas. Las operaciones categorizadas “B” requieren un análisis ambiental y/o social centrado en los temas identificados durante el proceso de selección, así como un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). Las operaciones categorizadas “C” no requieren análisis ambiental o social adicionales a los que impliquen su preselección, sin perjuicio de los requisitos de salvaguardia o supervisión que se puedan establecer.

Queda en evidencia la simetría existente entre el marco ambiental del Uruguay y la Directriz B.3 de la Política del BID en relación a la clasificación de las operaciones, actividades, proyectos u obras, así como de los estudios requeridos en función de los impactos previstos y las medidas de mitigación disponibles.

Debido a las características de la red vial nacional, del perfil poblacional y del uso del suelo rural, la legislación uruguaya restringe el requisito de EsIA en obras viales únicamente a la construcción de nuevas carreteras, o bien a la rectificación o ensanche de las existentes siempre que estén pavimentadas y la modificación afecte la faja de dominio público en una superficie mayor a 10 ha. Generalmente, la DINAMA considera que estos proyectos viales no presentan impactos ambientales y sociales negativos de significación, dentro de lo tolerado y previsto por las normas nacionales, por lo que, salvo excepciones, son clasificados “A”, categoría que equivale a la “C” del BID. Por las mismas características mencionadas, la legislación nacional entiende que el resto de los proyectos viales (obras de mantenimiento, repavimentación, o rectificaciones y ensanches con limitada afectación de la faja de dominio público) no presentan en ningún caso impactos ambientales o sociales negativos, por lo que no los considera sujetos de autorización ambiental. Si la obra requiriera la construcción de fundaciones de puentes, esta obra sí debe obtener AAP, pero no la obra vial de la que es parte. Lo mismo aplica, en ciertos casos, para la extracción de los áridos que pueda requerir la obra vial.

A diferencia de lo anterior, el BID suele incluir todos los proyectos y obras viales en la categoría “B”, por lo que requiere un análisis ambiental y/o social de estos proyectos focalizado en los temas oportunamente identificados, así como un plan de gestión socio-ambiental para cada uno de ellos.

4 REQUISITOS NORMATIVOS

4.1 MARCO INSTITUCIONAL

En lo que hace a entidades vinculadas directamente con las obras viales, dos son los actores institucionales principales (3):

- El MTOP, a través de la DNV y, eventualmente, de otras de sus Direcciones.
- La CVU, empresa privada subsidiaria de la CND, cuya actividad es la operación de una concesión vial otorgada por el MTOP.

La DNV actúa a través de sus diferentes Divisiones y Departamentos en función de la etapa en que se encuentre el proyecto:

- División Estudios y Proyectos: se ocupa de la preparación de las especificaciones técnicas de las obras a incluir en los pliegos de licitación.
- División Construcciones: provee el equipo de ingenieros que tienen a su cargo la dirección de los trabajos de construcción de carreteras en todo el país. También maneja el registro y explotación de las canteras para obra pública, en particular en lo que hace a permisos de extracción y cumplimiento de compromisos con otros organismos.
- División Conservación: supervisa los contratos de mantenimiento a cargo de empresas.
- Departamento de Gestión Ambiental de la Calidad de la División Técnica de Construcción: coordina lo relativo a documentación ambiental de las obras, relacionamiento con otras instituciones en temas ambientales (en particular con la DINAMA y las Intendencias) y atiende las solicitudes de los directores de obra en materia de capacitación, auditorías e inspecciones ambientales.

El MTOP actúa también en relación a su competencia sobre el inventario de canteras de obra pública, y permisos de extracción de áridos en álveos de dominio público. También, a través de la Dirección Nacional de Transporte (DNT), tiene competencia para permitir la circulación de vehículos de transporte de carga y de vehículos especiales

Junto al MTOP, otros organismos con competencia en temas que pueden estar relacionados con las obras viales son:

- MVOTMA, a través de la DINAMA, con competencia en temas ambientales.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), con competencia en la conservación del bosque y vegetación nativa de Uruguay.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través de la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico, rige lo relativo a patrimonio arqueológico, histórico y cultural.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a través de la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social, tiene a su cargo la aplicación de la legislación vigente en lo relativo a seguridad e higiene en el ambiente laboral.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), a través de la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE), es la autoridad nacional a cargo de los permisos para la explotación de canteras. Cuando se trata de canteras para obras públicas (por ejemplo, carreteras o puentes), las mismas deben carecer de Título Minero para poder ingresar al Inventario de Canteras de Obras Públicas, que es manejado por el MTOP. La extracción de áridos de álveos públicos también es autorizada por el MTOP, a través de la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH).
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN) a través del Comando General del Ejército, Servicio de Material y Armamento – Departamento Explosivos, si se requiere el uso de explosivos para la explotación de la cantera.
- Intendencias departamentales, con competencia en todo lo concerniente a afectaciones al tránsito, desvíos provisorios, instalación de campamentos de obra, uso de canteras locales, disposición final de residuos asimilables a urbanos y eventualmente, de residuos de obras de

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

construcción (ROC). Eventualmente, el servicio de limpieza de depósitos sanitarios fijos (servicio de barométrica) y retiro de residuos de gran volumen son también servicios municipales, aunque generalmente pueden ser brindados por operadores privados.

4.2 MARCO LEGAL AMBIENTAL

En el marco que impone el artículo N°47 de la Constitución de la República, de la ley N°17.283 –Ley General de Protección del Medio Ambiente– y de la Ley N° 16.466 –Ley de Evaluación de Impacto Ambiental–, la Tabla 4-1 consolida los principales requisitos ambientales legales específicamente aplicables a obras viales.

Tabla 4-1: Marco Legal Ambiental

Referencia	Actividad	Requisito
Decreto 349/2005 Artículo 2.1	Construcción de carretera nacional o departamental, o rectificación o ensanche de carreteras pavimentadas en que se deba modificar el trazado de la faja de dominio público con afectación mayor a 10 ha.	La obra (carretera) requiere AAP
Decreto 349/2005 Artículo 2.3	Construcción de nuevos puentes o modificación de los existentes cuando implique realizar nuevas fundaciones.	La obra (puente) requiere AAP
Decreto 349/2005 Artículo 2.14	Extracción que implica la apertura de minas, o el reinicio en explotaciones abandonadas que no hayan obtenido AAP; excepto explotación de áridos en álveos de dominio público, explotación de menos de 500 m ³ /semestre en fajas de dominio público de rutas nacionales o departamentales, o canteras para obra pública bajo administración directa de organismos oficiales.	La cantera requiere AAP
Decreto 349/2005 Artículo 2.15	Extracción de áridos en álveos de dominio público del Río Uruguay, Río de la Plata, Océano Atlántico, Laguna Merín, o cuerpos de agua en zonas definidas como de uso recreativo o turístico.	La cantera requiere AAP y AAO
Decreto 349/2005 Artículo 2.34	Construcción u obras dentro de las áreas naturales protegidas, no comprendidas en los planes de manejo de éstas que hayan sido aprobados.	La obra requiere AAP
Decreto 182/2013 Artículo 4	Extracción de áridos, cuando los residuos se gestionan fuera del sitio de explotación.	La cantera requiere PGR
Decreto 182/2013 Artículo 18	Transporte de residuos	Transportistas habilitados
Decreto 182/2013 Artículo 25	Gestión externa de residuos.	Plan de Gestión de Residuos; operadores autorizados, transportistas habilitados

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Referencia	Actividad	Requisito
Decreto 358/2015 Artículo 6	Descarte de neumáticos usados (generación de residuos).	Gestión según Decreto
Decreto 373/2003	Descarte de baterías plomo-ácido (generación de residuos)	Gestión según Decreto

4.3 MARCO LEGAL COMPLEMENTARIO

La Tabla 4-2 consolida algunos requisitos que pueden considerarse complementarios de los ambientales y resultan pertinentes al MGAS (requisitos en materia laboral y otros)

Tabla 4-2: Marco legal complementario

Referencia	Actividad	Requisito
Decretos 89/1995, 179/2001, 143/2012, 125/2014	Seguridad e higiene ocupacional.	Gestión según los requisitos del Decreto
Decreto 260/1995	Inspección Técnica Vehicular del MTOP	Habilitación

4.4 MARCO CONTRACTUAL AMBIENTAL

La Tabla 4-3 consolida los principales requisitos ambientales que suelen ser parte de los compromisos contractuales de las obras viales en Uruguay.

Tabla 4-3: Marco contractual ambiental

Referencia	Actividad	Requisito
DNV – MTOP (2015)	Manual Ambiental de la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (4).	Gestión ambiental según Manual
CVU (2012)	Manual de Mejores Prácticas Ambientales de la Corporación Vial del Uruguay S.A (5).	Gestión ambiental según Manual

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Referencia	Actividad	Requisito
BID (2006)	Política de medioambiente y cumplimiento de salvaguardias del Banco Interamericano de Desarrollo OP-703 (2). En particular: <ul style="list-style-type: none"> • Directriz B.3 – Clasificación de proyectos según su impacto socio-ambiental y la disponibilidad de medidas de mitigación. • Directriz B.5 – Requisitos de evaluación ambiental y planes de gestión. • Directriz B.6 – Consulta a partes afectadas e interesadas. • Directriz B.9 – Protección de hábitats naturales y sitios culturales. • Directriz B.10 – Materiales peligrosos. • Directriz B.11 – Prevención y reducción de la contaminación. • Directriz B.17 – Proceso ambientalmente responsable de adquisiciones. 	Según Directrices
BID (2007)	Política sobre gestión del riesgo de desastres OP-704 (6). En particular: <ul style="list-style-type: none"> • Directriz A2 – Determinación y reducción del riesgo de desastres. 	Según Directrices
BID (2010)	Política sobre igualdad de género en el desarrollo OP-761 (7).	Según Directrices
DINAMA (2015)	Guía: Valores para prevenir la contaminación acústica (8).	Límites según guía
GESTA-Aire (2012)	Propuesta de estándares de calidad de aire (9).	

4.5 PERMISOS AMBIENTALES

La Tabla 4-4 presenta una guía para la identificación de los permisos ambientales que requieren las obras viales, o sus componentes. Las celdas coloreadas indican el requisito de Autorización Ambiental Previa (AAP) o adicionalmente, de Autorización Ambiental de Operación (AAO).

Tabla 4-4: Esquema de permisos ambientales requeridos

CANTERA	En faja dominio público de rutas		En otras áreas		En álveos de dominio público	
1. Nueva					(*) Río Uruguay, Río de la Plata, Océano Atlántico, Laguna Merín, Cuerpos de uso recreativo o turístico	Otros cuerpos de agua
2. Preexistente abandonada, sin AAP	< 500 m ³ /semestre	> 500 m ³ /semestre				
3. Preexistente activa, o abandonada con AAP						
4. De obra pública bajo administración directa de organismo oficial, no comprendida en 3.	< 500 m ³ /semestre	> 500 m ³ /semestre	< 500 m ³ /semestre	> 500 m ³ /semestre		

Cruces de cursos de agua	Alcantarillas	Puentes
Nuevos o con nuevas fundaciones		
Preexistentes		

Nota 1: Celdas oscuras indican requisito de AAP

Nota 2: (*) indica requisito adicional de AAO.

5 LINEAMIENTOS PARA LOS ESTUDIOS DE IMPACTO

Dentro del marco legal ambiental del Uruguay, el procedimiento para la solicitud de AAP de un proyecto vial, así como el contenido y alcance de los estudios requeridos para ello, están establecidos en el Decreto 349/2005.

El primer paso es la comunicación del proyecto, presentada de acuerdo al artículo 4 del mencionado Decreto, donde el interesado fundamenta y justifica la clasificación que propone. En este sentido, la comunicación de un proyecto para el que se propone la clasificación “A” incluye un análisis ambiental y/o social de los aspectos más significativos. Para clasificaciones “B” o “C”, la comunicación del proyecto introduce y justifica el EsIA sectorial o total según corresponda.

Cuando la DINAMA ratifica la clasificación “A”, el MVOTMA otorga la AAP sujeta a las condiciones que entienda pertinentes. Si la clasificación es “B”, la DINAMA indica los aspectos sobre los que debe focalizarse el EsIA requerido para obtener la AAP. Si la clasificación es “C”, el EsIA debe abordar todos los aspectos ambientales y sociales, y el proceso de evaluación incluye la realización de una o más instancias de participación pública.

El contenido de los EsIA de proyectos clasificados “B” o “C” (muy inusual en obras viales pero posible en puentes y canteras de extracción de áridos para la obra) está definido en el artículo 9 del Decreto N° 349/2005.

Así, en lo que respecta a la clasificación de los proyectos por sus consecuencias socio-ambientales, queda en evidencia la simetría existente entre lo que exige el artículo 9 del Decreto 349/2005 y lo que establece la Directriz B.3 de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (2) del BID.

En consonancia con ambas normas, el EsIA debe incluir:

1. El Resumen Ejecutivo del proyecto.
2. El marco legal y administrativo de referencia.
3. La localización y área de influencia del proyecto, considerando también la alternativa de “no proyecto”.
4. La descripción de las actividades previstas por el proyecto, personal, materias primas e insumos requeridos, emisiones y desechos.
5. La descripción del ambiente receptor, en sus componentes físico, biótico y antrópico.
6. La identificación y evaluación de los impactos ambientales y sociales (directos, indirectos o acumulativos, entre otras categorías posibles).
7. La determinación de las medidas de mitigación requeridas para que todos los impactos resulten no significativos.
8. El Plan de Seguimiento, Vigilancia y Auditoría.
9. El Plan de Consulta Pública, incluyendo el mapa de partes afectadas e interesadas.
10. La identificación de los técnicos intervinientes.

Sin embargo, salvo casos excepcionales, la DINAMA clasifica aquellos proyectos viales que son sujetos de AAP dentro de la categoría “A”, en base al análisis de los aspectos ambientales y sociales presentado en la comunicación del proyecto.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Dada la particular homogeneidad geográfica, territorial y poblacional del Uruguay, estos aspectos suelen conformar un conjunto relativamente acotado y estándar y como tal, están recogidos en las Especificaciones Técnicas Ambientales para Obras del Sector Vial, documento elaborado por la DNV del MTOP. Este documento constituye una referencia para todas las obras viales que se realizan en el país y en la mayoría de los casos, se impone además como obligación contractual para las empresas constructoras.

Este conjunto de aspectos está contenido en el Plan de Gestión Ambiental (PGA) que, junto al Plan de Acción ante Contingencias (PACo)¹ y al Plan de Recuperación Ambiental (PRA), estructuran la gestión ambiental de las obras viales que propone o exige el MTOP.

Queda así en evidencia la simetría entre las exigencias de las autoridades de Uruguay y las del BID en esta materia. En consonancia con ambas y en términos generales, estas exigencias refieren a:

- La demanda de personal.
- El consumo de recursos naturales, materias primas e insumos.
- El manejo de sustancias peligrosas.
- El manejo de pluviales.
- La gestión de las canteras de extracción de áridos.
- La gestión de las emisiones a la atmósfera (gases y material particulado).
- La gestión de los efluentes.
- La gestión de los residuos sólidos.
- La interacción con la comunidad local y demás Partes Interesadas (según el Plan de Comunicación, con el programa de consulta pública y el programa de recepción y gestión de quejas y reclamos, entre otros).
- El combate de incendios.
- El manejo de derrames.
- La respuesta a accidentes mayores.
- La recuperación ambiental al cierre de la obra.

Los aspectos relacionados con la seguridad y salud ocupacional (SYSO) son materia específica de un cuerpo normativo independiente, competencia MTSS y no del MVOTMA. Por esta razón, no están incluidos entre los requisitos del marco legal ambiental uruguayo para la obtención de la AAP.

6 LINEAMIENTOS PARA EL PGAS

El Plan de Gestión Ambiental y Social debe establecer, de manera sistemática y sintética, cuáles son las pautas y acciones requeridas para gestionar los aspectos ambientales y sociales, e implementar las medidas de mitigación requeridas para minimizar los impactos negativos de las obras sobre el ambiente físico, biótico y antrópico. Se genera a partir de la identificación de todos los aspectos ambientales y sociales asociados a la obra y de los correspondientes impactos ambientales y sociales que estos pueden ocasionar, definiendo cuándo y cómo se ejecutan, los responsables de la ejecución, el monitoreo de su eficacia y su modo de reporte.

A los efectos de definir los lineamientos de los PGAS de las obras viales que conforman la primera operación del CCLIP, las principales actividades que componen las obras, los aspectos ambientales y

¹ “Plan de Reducción de Riesgos y Gestión de Contingencias” es el nombre utilizado en la Guía para la Solicitud de Autorización Ambiental Previa publicada por la DINAMA (11), el cual resulta más apropiado si se pretende incluir en él las acciones de prevención. El nombre “Plan de Acción ante Contingencias” es el utilizado en el Manual de la CVU (5), razón por la cual se adopta en el presente documento sin perjuicio de que contenga las acciones preventivas.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

sociales asociados a estas actividades, los eventuales impactos directos derivados de estos aspectos y las medidas para prevenir o mitigar aquellos que resulten significativos, pueden sintetizarse en la Tabla 6-1.

Tabla 6-1: Identificación de aspectos e impactos ambientales y sociales directos

Actividad	Aspecto Ambiental	Impacto directo potencial	Signo	Calificación previsible
Extracción de áridos (operación de la cantera)	Demanda de personal	Generación de empleo	Positivo	No aplica (N/A)
	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Emisión de ruido	Contaminación acústica	Negativo	Bajo
	Emisión de polvo y gases	Contaminación del aire	Negativo	Bajo
	Modificación del patrón de drenaje	Afectación del recurso hídrico	Negativo	Bajo
		Afectación de hábitats y ecosistemas	Negativo	Bajo
		Erosión	Negativo	Bajo
		Contaminación del agua	Negativo	Bajo
	Generación de residuos	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Bajo
	Modificación del uso del suelo	Aumento del factor de productividad	Positivo	N/A
		Afectación de potencial patrimonio arqueológico	Negativo	Bajo
	Modificación del paisaje	Descontento en residentes y visitantes	Negativo	Bajo
Obra terrestre (construcción vial)	Demanda de personal	Generación de empleo	Positivo	N/A
	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Emisión de ruido	Contaminación acústica	Negativo	Bajo
	Emisión de polvo y gases	Contaminación del aire	Negativo	Bajo
	Generación de residuos	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Bajo
	Presencia física de la obra terrestre	Distorsión de la circulación y del tránsito vehicular	Negativo	Medio
		Expropiaciones	Negativo	Bajo
	Demanda de personal	Generación de empleo	Positivo	N/A

Actividad	Aspecto Ambiental	Impacto directo potencial	Signo	Calificación previsible
Obra hidráulica (construcción de puentes y alcantarillas)	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Intervención del cuerpo de agua	Contaminación del agua	Negativo	Bajo
		Afectación a la flora y fauna riparias (biodiversidad)	Negativo	Bajo
	Presencia física de la obra hidráulica	Distorsión de la circulación y del tránsito vehicular	Negativo	Medio
Abastecimiento de combustible	Derrame de combustible	Contaminación del suelo y del agua	Negativo	Medio
Mantenimiento de equipos, máquinas y vehículos	Demanda de personal	Generación de empleo	Positivo	N/A
	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Derrame de combustibles, lubricantes y fluidos hidráulicos	Contaminación del suelo y del agua	Negativo	Medio
	Vertido de efluentes de lavado de equipos, máquinas y vehículos	Contaminación del agua	Negativo	Medio
	Generación de residuos	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Bajo
Operación del obrador	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Vertido de efluentes sanitarios	Contaminación del agua	Negativo	Medio
	Generación de residuos	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Bajo
	Presencia física del obrador	Distorsión de la dinámica social de los núcleos urbanos cercanos	Negativo	Bajo
Fabricación de hormigón	Demanda de personal	Generación de empleo	Positivo	N/A
	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Emisión de ruido	Contaminación acústica	Negativo	Bajo
	Emisión de polvo y gases	Contaminación del aire	Negativo	Bajo
	Generación de residuos	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Bajo

Actividad	Aspecto Ambiental	Impacto directo potencial	Signo	Calificación previsible
	Vertido de efluentes de lavado	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Medio
Preparación de mezcla asfáltica	Demanda de personal	Generación de empleo	Positivo	N/A
	Demanda de materiales e insumos	Dinamización del comercio y los servicios	Positivo	N/A
	Emisión de ruido	Contaminación acústica	Negativo	Bajo
	Emisión de polvo y gases	Contaminación del aire	Negativo	Bajo
	Generación de residuos	Contaminación del agua y/o suelo	Negativo	Bajo
	Vertido de efluentes de lavado	Contaminación del agua	Negativo	Medio
Uso de la obra vial (fase de operación)	Reducción de la emisión de polvo	Mejor calidad del aire	Positivo	N/A
	Mejora del Nivel de Servicio	Reducción de los tiempos de viaje	Positivo	N/A
		Mejora del confort de viaje	Positivo	N/A
	Mejora de la seguridad vial	Disminución del riesgo de accidentes	Positivo	N/A
	Aumento inducido del tránsito (en cantidad y velocidad)	Afectación de la dinámica socioeconómica de residentes	Negativo / Positivo	Bajo / N/A

El PGAS deberá proponer medidas de prevención y/o mitigación para los impactos que resulten significativos, y proponer un programa de monitoreo para el seguimiento y vigilancia de la eficacia de su implementación.

Salvo excepciones, Las medidas disponibles para prevenir o mitigar los impactos de las obras viales son de fácil implementación y eficacia conocida, como requiere la clasificación “B” y, en términos generales, refieren a:

Con respecto a la contaminación del aire (emisión de polvo, gases y ruido):

- Implementar un programa de mantenimiento preventivo de equipos, máquinas y vehículos.
- Exigir el Certificado de Inspección Vehicular vigente para los vehículos afectados a la obra.
- Evitar los trabajos y operaciones ruidosas durante el horario nocturno.
- Localizar los equipos emisores de ruido lo más alejado posible de los receptores sensibles.
- Mantener húmedos los caminos y plataformas de tierra o balasto.

Con respecto a la contaminación del suelo y el agua

- Planificar la extracción de áridos, previendo el avance del frente de extracción, de los caminos, y de las plataformas de trabajo de manera de: (i) minimizar la superficie intervenida; (ii) optimizar el recurso mineral; (iii) drenar la escorrentía superficial aprovechando el perfil topográfico, evitando

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

generar zonas de acumulación y altas velocidades de flujo; (iv) dimensionar e implementar enrocados y piletas de sedimentación en los puntos de descarga de los drenajes.

- Diseñar y localizar las escombreras de manera de: (i) interferir lo menos posible con el patrón natural de drenaje; (ii) minimizar el movimiento de materiales; (iii) minimizar la erosión de los taludes; (iv) facilitar las tareas de cierre progresivo.
- Acopiar el suelo orgánico obtenido en el destape para su reuso en el cierre, en pilas de no más de 2 m de altura, sin compactar, localizadas en zonas no inundables y protegidas del arrastre pluvial mediante el desvío de la escorrentía superficial.
- Si corresponde, implementar el cierre de la cantera mediante la reconformación topográfica, hidrológica y paisajística, promoviendo la más rápida revegetación.
- Minimizar la generación de residuos, procurando el uso racional de materiales e insumos, y priorizando el reuso, el reciclado o la valorización antes que la disposición final. Siempre que sea posible, reciclar los lodos de los sistemas de tratamiento de los efluentes de la planta de hormigón, o reincorporarlos al proceso.
- Disponer recipientes de acopio diferenciados, identificados y tapados para: (i) residuos asimilables a domésticos; (ii) residuos reciclables: papel, cartón plástico y vidrio limpios; (iii) Residuos categoría I: trapos, suelo, papel y cartón contaminados con hidrocarburos, envases de aerosoles, latas de pintura, pinceles, lámparas fluorescentes, etc.
- Implementar un sistema de tratamiento de los efluentes de lavado (de máquinas y equipos, planta de hormigón, planta de asfalto, etc.) que contemple la retención de flotantes discretos, grasas y aceites, la retención de sólidos suspendidos, la homogeneización y el control y monitoreo de la calidad del vertido.
- Evitar estacionar, transitar innecesariamente o lavar máquinas y vehículos en los cursos de agua.
- Realizar el abastecimiento de combustible y el cambio de lubricantes y fluidos hidráulicos sobre plataforma impermeable con sumidero, o bandeja. Mantenerlos limpios y libres de agua.
- Colocar baños químicos o implementar sistema sanitario con foso ciego para retiro barométrico.

Con respecto a la afectación de la biodiversidad:

- Minimizar la remoción y evitar la tala o mutilación innecesaria de flora nativa.
- Evitar la caza, captura u hostigamiento de la fauna nativa.

Con respecto a la afectación social:

- Colocar señalética de advertencia.
- Comunicar anticipadamente sobre las características y duración de la obra a los residentes con acceso directo, usuarios regulares, vecinos afectados por expropiaciones, autoridades locales y demás partes interesadas.
- Implementar un sistema para la recepción, registro, procesamiento, y respuesta a inquietudes, quejas y reclamos de las partes interesadas.

Con respecto a todos los aspectos anteriores:

- Realizar eventos de inducción específica para el personal afectado a la obra.

Sin perjuicio de estas medidas, corresponde considerar la pertinencia de implementar algunas otras de aplicación específica, como las que están identificadas en el Manual Ambiental de la DNV del MTOP (10). El seguimiento de las pautas de gestión ambiental establecidas en este Manual es marco de referencia y, salvo excepciones, compromiso contractual en todas las obras viales del Uruguay.

El PGAS puede vertebrarse a partir de la gestión de cada una de las medidas de prevención y mitigación propuestas en función de los impactos identificados (por ejemplo, a modo de Fichas con el formato propuesto en el ANEXO de este informe), o también ordenarse en sub-planes (o programas) que refieran a diferentes áreas temáticas. En esta última línea y sin perjuicio de otros posibles, los sub-planes más habituales en la conformación del PGAS son:

- Plan de Gestión de Residuos Sólidos (PGRS).

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- Plan de Cierre de Cantera.
- Plan de Recuperación Ambiental (PRA).
- Procedimiento ante hallazgos arqueológicos fortuitos.
- Plan de Acción ante Contingencias (PACo).
- Plan de Monitoreo.
- Plan de Adquisiciones (en el caso que la obra requiera la expropiación de terrenos).
- Plan de Comunicación, que incluya un programa para la consulta pública y un mecanismo para la recepción y gestión de quejas y reclamos.

7 LINEAMIENTOS PARA EL PLAN DE COMUNICACIÓN

La planificación del relacionamiento del proyecto con las Partes Afectadas / Interesadas a través del Plan de Comunicación es una pieza clave de la gestión socio-ambiental y como tal, componente fundamental del PGAS.

La ejecución del Plan de Comunicación debe asegurar que el proyecto y su gestión consideren en forma temprana e incorporen en la medida de lo pertinente, los intereses, expectativas, preocupaciones y sugerencias de las partes interesadas.

El Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las Necesidades del Transporte Forestal comprende proyectos de mejoramiento del nivel de servicio de infraestructura vial ya existente, sin expropiaciones de significación ni intervención de áreas nuevas, y sin desplazamiento físico ni económico de individuos ni comunidades; no será necesario el reasentamiento, ni es esperable que se modifique el modo de vida, los usos o las costumbres de las comunidades residentes en el área de influencia, y tampoco que se genere presión alguna sobre grupos con particular identidad étnica o cultural. Por el contrario, todas las obras del CCLIP están asociadas con la mejora de las prestaciones de las vías de tránsito luego del período de obra, por lo que es razonable asumir que todas ellas presentan un bajo o muy bajo riesgo de impacto social negativo. En estos casos y en conformidad con los lineamientos para la “Consulta significativa con las partes interesadas” del BID (1), el proceso de consulta puede limitarse a la implementación de un evento de consulta pública, además de a las acciones de divulgación de la información del proyecto entre las partes interesadas.

En este marco, el Plan de Comunicación debe abordar con detalle (es decir, definir qué se hace, cuándo se hace, cómo se hace, quién lo hace, con qué recursos, cómo se controla, cómo se registra y cómo se revisa, entre otros aspectos) los siguientes tópicos:

- La identificación y gestión de las Partes Interesadas.
- La implementación de mecanismos de divulgación de información sobre el proyecto.
- La implementación de eventos de consulta pública (también referidos como consulta significativa o audiencia pública).
- La implementación de un mecanismo para la recepción y gestión de quejas, reclamos e inquietudes.

Cada uno de estos tópicos se desarrolla en las siguientes secciones.

7.1 IDENTIFICACIÓN DE PARTES INTERESADAS

Se considera Partes Interesadas a los individuos, grupos de individuos o comunidades que han expresado apoyo o preocupación en relación a la obra, ya sea en su fase de proyecto como de ejecución. Se considera Partes Afectadas a los individuos, grupos de individuos o comunidades que puedan ser impactadas directamente, tanto en forma negativa como positiva, por la obra (2). Sin perjuicio de lo

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

anterior y a los efectos del presente informe, se considera que las partes afectadas constituyen un subgrupo de las partes interesadas, independientemente de si se han manifestado explícitamente con respecto al proyecto, por lo que, salvo explicitación diferente, la referencia a las Partes Interesadas comprende a las Partes Afectadas.

Hay dos pasos que son claves para identificar a las partes interesadas para los fines de una consulta:

1. Identificar las categorías en que resulta más útil clasificar a las partes interesadas.
2. Determinar con quién y de qué manera relacionarse dentro de cada categoría de partes interesadas.

La identificación de las Partes Interesadas debe hacerse tempranamente en las etapas iniciales del proyecto, siempre antes del comienzo de la obra.

Existen variadas técnicas para esto, aunque las más habituales se basan en diagramas de doble entrada (mapas de Partes Interesadas). Típicamente, una entrada está definida por el conjunto de variables que determinan el poder de incidencia sobre el proyecto; la otra, por el conjunto de variables que determinan el interés en el proyecto. El Gráfico 7-1 ilustra un ejemplo al respecto.

Poder	(+)	<p><u>Latentes</u></p> <p>mantener satisfechos</p>	<p><u>Promotores (Detractores)</u></p> <p>atender preferentemente</p>
	(-)	<p><u>Apáticos</u></p> <p>monitorear</p>	<p><u>Amigos (Enemigos)</u></p> <p>mantener informados</p>
		(-)	(+)

Interés

Gráfico 7-1: Mapa de Partes Interesadas

La ubicación de cada parte interesada en un diagrama como el del Gráfico 7-1 permite clasificar a las partes interesadas en 4 categorías de atención diferenciada:

- **Promotores / detractores del proyecto:** este grupo lo conforman aquellos actores interesados en el proyecto y con alto poder de incidencia sobre él, con capacidad de promover o bloquear su desarrollo. Son actores a los que el proyecto debe prestar especial atención y para los que debe definir una cuidadosa estrategia de comunicación y relacionamiento.
- **Amigos / enemigos del proyecto:** este grupo lo conforman aquellos actores interesados en el proyecto y con bajo poder de incidencia sobre él, con el potencial de defenderlo o criticarlo, pero sin consecuencias directas sobre él. Son actores a los que el proyecto debe mantener informados y en relacionamiento cercano.
- **Latentes:** este grupo lo conforman aquellos actores no interesados en el proyecto, pero con alto poder de incidencia sobre él. La probabilidad de incidencia es baja, pero las consecuencias serían directas. Son actores a los que el proyecto debe mantener satisfechos, en una estrategia de relacionamiento a demanda.
- **Apáticos:** este grupo lo conforman aquellos actores no interesados en el proyecto y con bajo poder de incidencia, para los cuales la estrategia de relacionamiento puede limitarse al monitoreo.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Las particularidades de los proyectos que comprende el Programa de Adecuación de la Infraestructura Vial a las Necesidades del Transporte Forestal (en todos los casos, mejora del nivel de servicio de infraestructura preexistente, con impactos positivos en la producción, la productividad, la seguridad y la accesibilidad), permiten orientar la identificación de las partes interesadas sobre un conjunto de actores acotado. A modo de guía, ellos pueden agruparse en:

- Los residentes con acceso directo sobre el tramo vial y/u obra de arte a intervenir.
- Los usuarios regulares del tramo vial y/u obra de arte a intervenir.
- Los usuarios eventuales del tramo vial y/u obra de arte a intervenir.
- Las autoridades y actores políticos del área de influencia y organismos financiadores de la obra.
- Los grupos con identificación sectorial (asociaciones, ligas, federaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.).
- Los proveedores de materiales, insumos y servicios para la obra.

7.2 GESTIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Las pautas para el acercamiento a cada grupo, los asuntos prioritarios y los mecanismos para propiciar la retroalimentación de intereses, expectativas, preocupaciones y sugerencias, pueden sintetizarse en la Tabla 7-1.

Tabla 7-1: Esquema de gestión de partes interesadas

	Grupo	Asuntos prioritarios	Acercamiento	Retroalimentación
1	Residentes con acceso directo	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades de acceso • Accidentes • Duración de la obra • Oportunidades sinérgicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalizado 	<ul style="list-style-type: none"> • A través de responsable específico
2	Usuarios regulares	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en los tiempos de viaje • Accidentes • Duración de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> • Remoto • Señalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación de contacto por mensajería o web
3	Usuarios eventuales	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en los tiempos de viaje • Accidentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Remoto • Señalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación de contacto por mensajería o web
4	Autoridades, actores políticos y organismos financiadores	<ul style="list-style-type: none"> • Accidentes • Duración de la obra • Proveedores • Cumplimiento de la normativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalizado 	<ul style="list-style-type: none"> • A través de contacto directo con responsable específico
5	Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • Duración de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalizado 	<ul style="list-style-type: none"> • A través responsable específico

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Entre los diversos mecanismos para asegurar que la gestión socio-ambiental de la obra incorpore los intereses, expectativas, preocupaciones y sugerencias que surjan del proceso de divulgación de la información, pueden mencionarse:

- La designación de un responsable específico: tanto el Organismo Ejecutor como la empresa contratista deben designar un responsable específico para actuar como nexo con las partes interesadas. A los efectos, deberá preverse la difusión del número de teléfono (preferentemente móvil) y eventualmente un correo electrónico que permita contactarse directamente con el responsable específico.
- La realización de una reunión de consulta pública en uno o más lugares accesibles a las partes interesadas que hayan sido identificadas (por ejemplo, instalaciones municipales o algún salón comunal). En estas instancias se presenta el proyecto y el cronograma, los impactos y riesgos socio-ambientales así como las medidas de mitigación, y se provee un espacio para que las partes interesadas puedan formular las preguntas, comentarios o consultas que entiendan pertinentes.
- La exposición en sitio y en lugar claramente visible al público, de un número de teléfono (preferentemente móvil) y eventualmente un correo electrónico que permitan contactarse directamente con el responsable específico.
- La visita del responsable específico (o de quien éste designe) a los residentes con acceso directo y otras partes afectadas, para establecer el vínculo personalizado y ofrecer información sobre la obra.
- La implementación de señalética en sitio y en lugar claramente visible al público, de las vías de acceso virtual a información sobre el proyecto, su cronograma y su desempeño ambiental.
- La definición de un procedimiento que asegure el registro de los intereses, expectativas, preocupaciones y sugerencias que surjan del proceso de consulta, su procesamiento de acuerdo a las temáticas emergentes y subyacentes y, si resulta pertinente, su traducción en acciones o compromisos a ser incluidos en el PGAS.

La publicación “Consulta Significativa con la Partes Interesadas” (1) resulta una valiosa guía para la implementación de este proceso de consulta.

7.3 DIVULGACIÓN

Los puntos de partida del proceso de divulgación son dos:

- la identificación de los asuntos prioritarios (qué informar, es decir, cuáles son los impactos negativos –molestias, pérdidas– y positivos –oportunidades– que puede presentar el proyecto); y
- la identificación de las partes interesadas (a quién informar, es decir, a quién afecta o quién tiene intereses que puedan afectar al proyecto).

La identificación de los asuntos prioritarios surge del análisis ambiental y social (AAS), y su gestión se realiza de acuerdo a la planificación que consigna el PGAS de cada obra.

7.4 CONSULTA PÚBLICA

El proceso de consulta a las partes interesadas tiene el objetivo de agregar valor al proyecto mediante la incorporación de los puntos de vista de personas, grupos u organizaciones que, estando interesadas en él, pueden proponer modificaciones que resulten en mejoras operativas y de gestión, contribuyendo a minimizar los impactos negativos y a potenciar los impactos positivos.

La implementación de un evento de consulta pública permite reunir estos puntos de vista en una misma instancia, dando la oportunidad de brindar la información de manera transparente y de establecer relaciones de confianza y colaboración. Estas son condiciones necesarias para lograr una mejor aceptación y apropiación del proyecto, elementos claves para lograr un proyecto social y ambientalmente sustentable.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

El éxito del evento de consulta pública requiere de los siguientes elementos:

- Planificación

El evento debe planificarse con anticipación, de manera de asegurar la disponibilidad del sitio y facilitar la confección de la agenda de los interesados.

- Convocatoria

La convocatoria debe asegurar la mas amplia difusión entre las partes interesadas. De acuerdo a la normativa ambiental uruguaya para los proyectos que requieren Audiencia Pública, la convocatoria debe realizarse como mínimo a través de una publicación en el Diario Oficial, una en un medio de prensa escrita de circulación nacional y una en un medio de prensa escrita de circulación local. Sin perjuicio de la oportunidad de ajustarse a estos criterios en los casos que, como las obras de la primera operación del CCLIP, la consulta pública no es legalmente obligatoria, conviene realizar la convocatoria también a través de medios radiales, correos electrónicos, redes sociales y contacto personal, entre otros.

- Accesibilidad

La fecha, la hora y el lugar de realización del evento deben elegirse de manera de facilitar la concurrencia de la mayor cantidad posible de público.

- Presentación

- Es recomendable que la presentación cubra al menos 4 aspectos: 1) el marco institucional en que se realiza la obra; 2) la descripción de la obra: aspectos de ingeniería (nivel de servicio actual y esperado, geometría, obras de arte, drenajes, etc.); 3) aspectos ambientales, en particular relacionados con los impactos en el medio antrópico; 4) espacio para preguntas y respuestas.
- El lenguaje de la presentación debe ser adecuado al público presente, sencillo pero sin perder por ello rigor técnico.
- Es recomendable complementar la presentación oral con la proyección de material visual, conformado maximizando los gráficos y minimizando los textos.
- Es importante responder todas las preguntas formuladas, en el momento siempre que sea posible, o luego de finalizado el evento cuando el volumen o tipo de información así lo aconsejen.
- Deben informarse las vías de contacto para la canalización de nuevas preguntas, la formulación de quejas y reclamos, o la obtención de información más allá de la instancia de consulta pública.

- Duración

Es conveniente prefijar la duración del evento, comunicarlo al inicio y ajustarse a ello, sin perjuicio de mantener la flexibilidad que la situación aconseje. A modo de guía, es recomendable que el evento de consulta pública no se extienda por más de 1 hora.

- Registro de asistencia

Es necesario implementar un formulario para el registro voluntario de asistentes, y alentar al público presente a completarlo. El registro debe consignar como mínimo el nombre, la firma y la condición de asistencia (ejemplo, como vecino, como autoridad o como representante de grupo u organización). También es recomendable realizar registros fotográficos.

- Informe

Cada evento de consulta pública requiere la elaboración de un informe que resuma lo acontecido, con el siguiente contenido mínimo:

- Fecha, hora y lugar de la convocatoria.
- Hora de comienzo y de finalización.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- Introducción: breve reseña del proyecto, resumen del proceso de identificación de partes interesadas, y de los objetivos de la consulta pública
- Identificación de la convocatoria realizada.
- Asistencia: número promedio estimado, máximo estimado y referentes destacados.
- Presentación (agenda de temas).
- Síntesis temática de las preguntas, inquietudes y respuestas.
- Elementos emergentes de la consulta no considerados en el PGAS y que deben ser incluidos en él.
- Observaciones y comentarios.
- Registro fotográfico (si lo hubiera).

7.5 GESTIÓN DE QUEJAS Y RECLAMOS

Dentro del PGAS de cada proyecto, deberá definirse e implementarse un programa para la gestión de las inquietudes, quejas y reclamos de las partes interesadas, cuya implementación deberá estar a cargo de un responsable específicamente designado. Este programa deberá contemplar:

- La identificación de las partes interesadas.
- Un mecanismo para la eficaz atención de las inquietudes, quejas y reclamos que puedan formular las partes interesadas. Este mecanismo deberá componerse de:
 - Canales de comunicación de fácil acceso desde y hacia las partes interesadas.
 - Respuesta inmediata confirmando la recepción y pronta atención de las inquietudes, quejas y reclamos.
 - Adopción de las medidas necesarias para solucionar el problema informado.
 - Seguimiento de la implementación de estas medidas y evaluación de su eficacia.
 - Respuesta al interesado una vez que el problema origen de las inquietudes, quejas y reclamos fue solucionado.
- Las medidas establecidas para prevenir y mitigar los impactos de la obra en las actividades e intereses de los residentes y comunidades del área de influencia, y demás partes interesadas.
- El registro de las inquietudes, quejas y reclamos y la evaluación del proceso seguido para su atención.

7.6 MECANISMO DE QUEJAS Y RECLAMOS A NIVEL DE PROYECTOS

El mecanismo para la recepción, registro, procesamiento y respuesta a inquietudes, quejas y reclamos de las partes interesadas a nivel de cada proyecto debe definirse en su fase de diseño, e implementarse lo más tempranamente posible. Hay que tener en cuenta que, para algunas partes interesadas, la obra puede percibirse como amenaza ya desde la fase de diseño, por lo que ésta puede cobrar realidad en el imaginario colectivo aún antes de comenzar.

El mecanismo de quejas y reclamos debe considerar:

- La implementación de canales que permitan de manera amigable la formulación de quejas, reclamos e inquietudes de las partes afectadas e interesadas: como mínimo, un canal virtual (mensaje de texto, correo electrónico) y un canal telefónico (preferentemente en régimen gratuito).
- La disponibilidad de formularios preestablecidos para el registro de las quejas, reclamos e inquietudes.
- El procesamiento de la información recibida, esto es, la transformación de las quejas, reclamos e inquietudes en acciones sobre la obra, sobre la gestión, sobre el programa de divulgación o sobre el programa de inducción, si corresponde, y la elaboración de la respuesta correspondiente.
- El aseguramiento de que la respuesta llega en tiempo y forma a quien presentó la queja, reclamo o inquietud.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- La designación de un responsable de gestionar todo el mecanismo.

Para que resulte eficiente, el mecanismo de quejas y reclamos debe poder:

- Responder a las demandas en el menor tiempo posible.
- Facilitar la identificación de oportunidades de mejora.
- Facilitar la corrección de desvíos y no conformidades de gestión y operación.
- Demostrar que es riguroso.
- Demostrar que es sistemático.
- Demostrar que es transparente.

7.7 PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE QUEJAS Y RECLAMOS

Las obras del CCLIP son todas de bajo porte y corta extensión temporal. Consisten básicamente en trabajos de mejora de infraestructura vial ya existente, mayoritariamente en áreas rurales de baja densidad de población, donde el riesgo socio-ambiental es, consecuentemente, bajo. En este marco y de acuerdo al Principio de Proporcionalidad (1), la realización de una consulta pública y la divulgación de la información relativa a la obra pueden resultar suficientes como medida de prevención y mitigación de los impactos en las actividades e intereses de los residentes y comunidades del área de influencia, y demás partes interesadas.

La información a divulgar debe incluir, como mínimo:

- Alcance espacial y temporal de la obra.
- Descripción de la obra (en términos sencillos, aunque no por ello menos rigurosos).
- Descripción de las mejoras en relación al nivel de servicio, y de los beneficios que se pretenden con la obra.
- Alerta sobre restricciones y eventuales alternativas de circulación.
- Alerta sobre riesgos e indicación de las medidas de prevención.
- Canales de contacto para la formulación de quejas, reclamos e inquietudes.

Algunas de las pautas previstas para realizar la divulgación son:

- Establecer contacto con las Partes Afectadas y/o Interesadas (ejemplo: residentes con acceso directo al tramo intervenido, vecinos afectados por expropiaciones) a través de correo electrónico, redes sociales, llamadas y/o visitas, y convocar al menos a un evento de consulta pública.
- Establecer contacto con autoridades locales, a través de correo electrónico, llamadas y reuniones, y convocar al menos a una instancia de consulta pública.
- Proveer fácil acceso *web* a información sobre el proyecto y a los canales de contacto.
- Anticipar la implementación de señalética informativa, con indicación de los canales de contacto.
- Definir un interlocutor autorizado responsable de la coordinación y gestión del proceso de divulgación y de la instancia de consulta pública.
- Definir un interlocutor autorizado responsable de la recepción, registro, procesamiento y respuesta a quejas, reclamos e inquietudes durante la preparación y ejecución del proyecto.

8 REQUISITOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PGAS

8.1 FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES

La implementación del PGAS deberá estar a cargo de un responsable específicamente designado a los efectos, como uno de los miembros del equipo profesional de la obra. En lo que respecta a la SYSO, la responsabilidad deberá ser de un Técnico Prevencionista, de acuerdo a lo que establece la normativa legal vigente.

Las funciones, atribuciones y responsabilidades del técnico designado específicamente como responsable de la implementación del PGAS son:

- Asegurar que la obra cuente con las autorizaciones ambientales requeridas por la normativa legal vigente, en tiempo y forma.
- Asegurar que la ejecución de la obra cumpla con los compromisos ambientales y sociales establecidos en los contratos.
- Asegurar que las empresas subcontratadas cuenten con las autorizaciones ambientales requeridas por la normativa legal vigente.
- Identificar los aspectos ambientales y sociales significativos, y los eventuales impactos derivados de ellos.
- Implementar (y eventualmente redefinir) las medidas de prevención y mitigación de dichos impactos.
- Asegurar la capacitación y pericia del personal en la implementación de las medidas de prevención y de los impactos, así como las de respuesta a contingencias, según corresponda.
- Vigilar el cumplimiento y la vigencia de las medidas de prevención y mitigación definidas.
- Establecer los procedimientos e indicadores adecuados para monitorear el desempeño ambiental de la obra, y la eficacia de las medidas de prevención y mitigación definidas.
- Definir e implementar las medidas correctivas que, como consecuencia de los resultados del monitoreo, se evalúen necesarias para mantener o asegurar el buen desempeño ambiental de la obra.
- Asegurar el buen relacionamiento con los residentes y las comunidades del área de influencia de la obra.
- Asegurar el funcionamiento del mecanismo de quejas y reclamos.
- Asegurar la implementación del Plan de Cierre y/o del PRA en canteras y áreas intervenidas, según corresponda.
- Llevar registro documentado de los incidentes y accidentes ambientales y sociales.
- Reportar el desempeño ambiental de la obra al Director de Obra y a las autoridades competentes, según pueda corresponder.

Por su parte, las funciones, atribuciones y responsabilidades del Técnico Prevencionista son las que explícitamente le atribuye la normativa legal vigente. En particular y sin perjuicio de esto, deberá:

- Asegurar el correcto uso de los Elementos de Protección Personal (EPP).
- Asegurar la oportuna inducción del personal en el mantenimiento de la seguridad y el cuidado de la salud ocupacional.
- Actuar frente a incumplimientos de las normas de SYSO.
- Llevar registro documentado de los accidentes laborales.
- Reportar el desempeño de la obra en materia de SYSO al Director de Obra y a las autoridades competentes, según pueda corresponder.

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

8.2 CAPACITACIÓN TÉCNICA Y PRESUPUESTO

La eficaz implementación del PGAS requiere que el responsable específicamente designado tenga la formación y la pericia técnica necesarias para ello. Pero también, que el personal de obra esté capacitado para ejecutarlo de acuerdo a sus lineamientos e indicaciones.

A los efectos, se deberán instrumentar eventos de inducción o capacitación, según corresponda, en los aspectos críticos de la gestión socio-ambiental. Entre otros temas, la inducción o capacitación deberá asegurar que el personal de obra incorpore el conocimiento básico sobre:

- La política de gestión socio-ambiental del Organismo Ejecutor y de la empresa contratista a la que pertenece.
- La gestión de efluentes sanitarios y de lavado, en el marco del Decreto 253/1979.
- La gestión de residuos sólidos, en el marco del Decreto 182/2013.
- El manejo de productos químicos y sustancias peligrosas.
- El cierre progresivo de las canteras.
- La protección de la flora y fauna nativas.
- La actuación frente a emergencias (pudiendo incluir la realización de simulacros): incendios, derrames, accidentes.

La implementación eficaz del PGAS requiere también de la asignación de los recursos económicos necesarios. Es necesario presupuestar la implementación del PGAS y asegurar que los recursos para ejecutar las medidas de prevención y mitigación estén disponibles en tiempo y forma.

Así, cada medida de prevención y de mitigación debe ir acompañada de una estimación del costo de su ejecución. Este costo no depende únicamente de la medida en sí, sino también de la empresa que vaya a implementar la medida, de las características específicas de la obra, y de las características específicas del entorno físico, biótico y antrópico donde la obra se desarrolla. No existe, por lo tanto, un costo único para cada medida, sino que éste debe estimarse caso a caso en cada obra.

Este costo debe ser parte integrante del presupuesto general de obra y la evolución de su ejecución, constituye uno de los posibles indicadores de gestión socio-ambiental.

9 INDICADORES DE GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL

Resulta necesario seguir la evolución, vigilar el cumplimiento y evaluar el desempeño socio-ambiental de la obra. Este proceso de seguimiento, vigilancia y evaluación resulta vital a los efectos de generar insumos que permitan detectar y corregir desviaciones respecto al PGAS, así como respecto a los requisitos normativos legales o contractuales.

El modo más conveniente de realizar el seguimiento y vigilancia es a través de indicadores de desempeño. Un indicador de gestión socio-ambiental presenta los datos obtenidos del monitoreo de la gestión, en un formato que consolida información útil y necesaria para apoyar la rápida toma de decisiones.

Entre las principales funciones de los indicadores de desempeño, pueden mencionarse:

- Facilitar la detección de desvíos, incumplimientos y no conformidades.
- Evaluar el grado de consecución de los objetivos y metas.
- Verificar que los impactos socio-ambientales se encuentran dentro de lo previsto y bajo control.
- Verificar la efectividad de la aplicación de las medidas de prevención y mitigación.
- Proveer información de fácil interpretación sobre el desempeño socio-ambiental de la obra.

Para que cumpla su función, un indicador de desempeño debe ser:

MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- Científicamente válido, es decir, haber sido conformado con criterio lógico sobre un buen conocimiento del sistema que describe (tener fundamento).
- Suficientemente sensible a los cambios en la propiedad sobre la que pretende informar (ser sensible).
- Sencillo en cuanto a su composición de variables (ser fácil de calcular).
- Sencillo en cuanto al diagnóstico que aporta (ser fácil de interpretar).
- Confiable en cuanto al diagnóstico que aporta (ser fiel).
- Relevante a los efectos de facilitar la toma de decisiones (ser útil).

A modo ilustrativo, algunos de los indicadores posibles son:

- Costo relativo de las medidas ambientales (%): monto global del rubro Gestión Ambiental en relación al monto del contrato.
- Cantidad de no conformidades resultantes de las auditorías ambientales.
- Eficiencia de la segregación de residuos (%): masa o volumen de residuos reciclables en relación al total de residuos generados; masa o volumen de residuos Categoría I en relación al total de residuos generados.
- Cantidad de quejas recibidas.

10 SIGLAS Y ACRÓNIMOS

• AAP	Autorización Ambiental Previa
• AAO	Autorización Ambiental de Operación
• AAS	Análisis Ambiental y Social
• BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
• CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión del BID
• CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
• CVU	Corporación Vial del Uruguay
• DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
• DNV	Dirección Nacional de Vialidad
• EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
• EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
• EsIA	Estudio de Impacto Ambiental y Social
• EPP	Elementos de Protección Personal
• GESTA	Grupo Técnico de Estandarización Ambiental
• MDN	Ministerio de Defensa Nacional
• MEC	Ministerio de Educación y Cultura
• MGAP	Ministerio de ganadería, Agricultura y Pesca
• MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
• MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
• MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
• MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
• MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
• N/A	No aplica
• ONG	Organización No Gubernamental
• PACo	Plan de Acción ante Contingencias
• PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
• PGRS	Plan de Gestión de Residuos Sólidos
• PRA	Plan de Recuperación Ambiental

- ROC Residuos de Obra de Construcción
- SYSO Seguridad y Salud Ocupacional

11 TRABAJOS CITADOS

1. **Kvam, R.** Consulta Significativa con la Partes Interesadas. *BID*. [En línea] 2017. [Citado el: 25 de marzo de 2019.] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17469/consulta-significativa-con-las-partes-interesadas>. IDB-MG-545.
2. **BID.** Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias. *Banco Interamericano de Desarrollo*. [En línea] 19 de enero de 2006. [Citado el: 29 de mayo de 2019.] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=665905>.
3. **MTOP-DNV-DEGAC.** Marco Legal Ambiental. *MTOP*. [En línea] 2015. [Citado el: 23 de 02 de 2019.] <http://www.mtop.gub.uy/documents/20182/405139/Manual+ambiental+2015+Tomo+III.pdf/886894ee-33c8-453a-97c7-7270da755c03?version=1.2>.
4. —. Especificaciones Técnicas Ambientales para Obras del Sector Vial. *MTOP*. [En línea] 2015. [Citado el: 8 de enero de 2019.] <http://www.mtop.gub.uy/documents/20182/405139/Manual+ambiental+2015+Tomo+I.pdf/be75f708-6544-410a-a966-47e9799b46e7?version=1.2>.
5. **CVU.** Manual de Mejores Prácticas Ambientales. *Corporación Vial del Uruguay*. [En línea] 2012. [Citado el: 25 de febrero de 2019.] <https://www.cvu.com.uy/sistema-gestion-integrado-cvu>.
6. **BID.** Disaster Risk Management Policy. *Inter-American Development Bank*. [En línea] 22 de February de 2007. [Citado el: 28 de mayo de 2019.] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35004515>.
7. —. Operational Policy on Gender Equality in Development. *Inter-American Development Bank*. [En línea] 3 de November de 2010. [Citado el: 28 de mayo de 2019.] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35428399>.
8. **DINAMA.** Guía: Valores para prevenir la contaminación acústica. *MVOTMA*. [En línea] 2015. [Citado el: 25 de febrero de 2019.] <http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10011471-guia-valores-para-prevenir-la-contaminacion-acustica-2015>.
9. **GESTA-Aire.** Propuesta de estándares de calidad de aire. *MVOTMA*. [En línea] febrero de 2012. [Citado el: 25 de febrero de 2019.] <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10003098-propuesta-estandares-de-calidad-de-aire-grupo-gesta-aire>.
10. **MTOP-DNV-DEGAC.** Especificaciones Técnicas Ambientales para Obras del Sector Vial. *MTOP*. [En línea] 2015. [Citado el: 8 de enero de 2019.] <http://www.mtop.gub.uy/documents/20182/405139/Manual+ambiental+2015+Tomo+I.pdf/be75f708-6544-410a-a966-47e9799b46e7?version=1.2>.
11. **DINAMA.** Guía para la Solicitud de Autorización Ambiental Previa - modificada. *MVOTMA*. [En línea] 28 de setiembre de 2017. [Citado el: 28 de mayo de 2019.] <http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10009603-guia-para-la-solicitud-de-autorizacion-ambiental-previa-modificada>.

12 ANEXO - FORMATO DE LAS FICHAS DEL PGAS.

PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL						
Medida Mitigación N°						
Efectos socio-ambientales que se desea prevenir o corregir:						
<ul style="list-style-type: none"> Descripción de medida a ser implementada: <ul style="list-style-type: none"> Momento de implementación: <ul style="list-style-type: none"> Registro: <ul style="list-style-type: none"> 						
Etapas del Proyecto en que se aplica:	Preparación		Costo estimado		Efectividad esperada	
	Excavación					
	Construcción					
	Abandono					
Estándares que aplica:						
Indicadores de éxito:						
Responsable de la Implementación de la Medida						
Periodicidad de Fiscalización del grado de Cumplimiento y Efectividad de la Medida						
Responsable de la Fiscalización:						