**Lecciones Aprendidas en Operaciones de Préstamo de Transporte del BID en Paraguay**

**Enseñanzas Principales y su Aplicación en el Diseño de las Operaciones de TSP**

Este reporte presenta las principales lecciones aprendidas durante la ejecución de operaciones de transporte recientemente financiadas por el Banco Inter-Americano de Desarrollo en Paraguay, principalmente del Programa de Pavimentación de Corredores de Integración y Rehabilitación y Mantenimiento Vial Fase I (1822/OC-PR), y la manera en que estas lecciones están siendo aplicadas en el diseño de la Fase II, la nueva operación PR-L1075. Estas lecciones fueron identificadas a través de discusiones con las unidades ejecutoras involucradas en las operaciones, y los especialistas sectoriales. Adicionalmente, algunas recomendaciones ya se encuentran descritas en la Evaluación Intermedia de Fase I ([37395746](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37395746)), los *Project Completion Reports* de operaciones de transporte concluidas ([1827224](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1827224), [36241952](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36241952), y [36241964](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36241964)) y presentaciones preparadas por la unidad ejecutora de la operación ([37395773](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37395773), [37395800](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37395800), y [37395874](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37395874)).

**LECCIONES GENERALES**

1. Contar con un equipo técnico capacitado y bien dimensionado para la implementación del proyecto, compuesto por personal de planta motivado, y personal incremental suficiente en función a las exigencias del mismo.

Esto se está realizando primero que todo intentando ofrecer salarios que sean competitivos en el mercado. Adicionalmente se ha ofrecido a los profesionales oportunidades de desarrollo técnico (capacitaciones, variedad en las tareas a realizar) de manera que se motive al personal a continuar con sus labores de la Unidad Ejecutora.

2. Lograr una adecuada socialización del alcance de la operación de manera de contar con el apoyo de las autoridades del MOPC, de los funcionarios de las distintas dependencias involucradas.

Una vez que la operación esté aprobada, se harán seminarios y presentaciones para describir el alcance de la operación, y el nivel de intervención de las diferentes dependencias del MOPC. Esto se realizó también en el caso de la primera fase, donde se publicaron afiches, y se hicieron varios eventos de socialización. Por esto mismo, hay demostrada experiencia en estas tareas de socialización del proyecto.

3. Que existe un apoyo constante del Banco para la implementación y seguimiento del proyecto.

En la primera etapa hubo una interacción constante entre el MOPC y el Banco, lo cual ayudó a realizar un seguimiento proactivo de la operación, y llevar una ejecución ordenada de las diferentes tareas. Esto se está llevando a cabo también para la segunda fase, puesto que se hizo la programación de la misma por el MOPC en conjunto con el equipo del Banco.

4. Es muy importante la disponibilidad de herramientas informáticas online para el seguimiento de los pagos, y el acceso a reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Hacienda, para realizar un seguimiento y monitoreo eficiente y oportuno, así como la capacitación del personal para su uso.

Estas herramientas informáticas se están consultando frecuentemente por la Unidad Ejecutora, y han sido efectivas para el eficiente desarrollo de la primera fase de la operación. Al ser herramientas actualmente en uso, se pretende su empleo durante la ejecución del nuevo préstamo PR-L1075.

5. Se requiere de una buena línea de base para el seguimiento de la ejecución del programa e instrumentos de monitoreo del mismo, acorde a la importancia del programa.

En la primera fase se desarrollaron gráficos de GANTT para el seguimiento físico y financiero de la operación, que se actualizaban mensualmente. Dado su buen desempeño, se van a emplear herramientas similares para la siguiente operación.

**LECCIONES CON REFERENCIA AL ASPECTO CATASTRO Y DERECHO DE VÍA**

1. A efecto de minimizar conflictos, el proceso de indemnización y liberación de franja debe avanzar antes del inicio de la construcción de la ruta y no al mismo tiempo o posterior como se ha dado en algunos casos.

Esto se ha hecho ya en el caso de la nueva operación, PR-L1075, cuyas obras (Ruta 8 y Ruta 13) están programadas a iniciar a finales del 2013, y por tanto se está programando iniciar con las labores de catastro en Julio del 2013.

2. El proceso de la expropiación y el pago de las indemnizaciones no solo se resuelve en la instancia técnico-administrativa sino que tiene un fuerte componente social. Se recomienda que este componente también lo lleve adelante el equipo técnico catastral durante sus labores.

El equipo catastral de la primera fase está actualmente compuesto por especialistas en avalúo, en topografía, verificación de documentos legales. Viendo la necesidad de aumentar la fortaleza del equipo en temas sociales, en la segunda fase se ha planeado la introducción de un especialista social para que lleve adelante el seguimiento a los temas sociales relacionados con catastro.

3. El Ministerio debe buscar mecanismos para acelerar los procesos de pago ya que con los procedimientos que están siendo implementados en la actualidad, estos se extienden hasta más de un año.

Se realizó el 23 de Octubre del 2012 un taller de catastro organizado conjuntamente por el MOPC y el BID. En este taller se identificaron una serie de recomendaciones para mejorar los trámites de catastro, incluyendo a los afectados por obras. Las recomendaciones principales eran: a) los principales temas catastrales que debe de tener en cuenta la nueva operación; y b) la formulación de una resolución ministerial por la cual se simplifique el proceso de pago. En este momento se está buscando que se emita la resolución ministerial en cuyo borrador ya se plasmaron las soluciones para agilizar estos trámites.

4. Las obras viales generan plus valías (aumentos del valor) en las propiedades afectadas que no son consideradas en el momento de la tasación inmobiliaria. Si los pagos por afectaciones se realizan luego de terminada la obra -debido a la duración excesiva de los procesos de pago- las inconformidades por los valores de la tasación inicial se acentúan generando problemas en la liberación de la franja de dominio.

Por esto mismo ya se han identificado durante la primera fase las principales acciones que se requieren para agilizar la liberación de franja, y se espera una resolución ministerial que agilice los procesos de pago.

5. El proceso de priorización de liberación de la franja de dominio según los grupos de presión, generan desigualdades en relación a los afectados que se adecuan a los procesos normales de pago. Estos últimos son habitualmente dejados de lado y sus expedientes llevan más tiempo.

Por esto es fundamental iniciar los procesos de catastro y liberación de franja mucho antes de iniciar las obras, como se ha mencionado más arriba. Para esto se llevará a cabo la liberación de franja con bastante anticipación de las obras.

6. Debe de revisarse el criterio aplicado por la DNCP-Dirección nacional de Contrataciones Públicas, que considera al afectado como un proveedor del estado y no como un afectado de un proceso de expropiación. Esto implica que se le exige al afectado que haga las diligencias de registro como proveedor en el MOPC, y además que presente una factura con el monto de su indemnización, un proceso engorroso.

Por esto mismo, se ha preparado una resolución ministerial donde se simplifica el proceso de pago de los afectados. Se espera que esta resolución ministerial se haga efectiva en algún momento del 2013.

**LECCIONES SOBRE ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES**

1. Realizar una socialización de los planes de gestión ambiental y social entre los ejecutores.

Se hará un taller de arranque en la segunda fase de la operación de manera de presentar el alcance, las acciones y los principales responsables de los programas de mitigación ambiental y social.

2. En la etapa de pre-diseño y diseño, la Dirección de Gestión Ambiental esté involucrada en la operación. Esto se hizo durante el diseño de esta nueva operación PR-L1075.

3. Tener un inventario exhaustivo de los pasivos ambientales de cada tramo de la operación, para elaborar un plan de acción.

En el marco de la nueva operación PR-L1075, ya se tienen identificados los principales pasivos ambientales.

**LECCIONES DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES**

1. Se deben contar con mecanismos para la correcta determinación de presupuestos y fórmulas de ajustes de precios, y además mejorar la definición de proyectos. De esta manera se disminuyen las percepciones de riesgo de los proponentes lo cual se traduce en disminución de precios de obra y ahorros para el país.

En Paraguay, desde el 2008 existe la Unidad de Estudios Especiales del MOPC, la cual produce un índice de ajuste de precios unitarios. De esta manera se reduce la incertidumbre del mercado de las obras civiles a posibles aumentos de precios a futuro. Una referencia a este índice se incluirá en los contratos de obras de la Fase II del programa.

2. Se debería insistir en asegurar a los consultores individuales contratados para el apoyo a las UEP y las Unidades Intervinientes en los Programas, que los plazos de sus contratos estén acordes a los plazos de no objeción otorgados por el Banco, con el fin de evitar un ambiente laboral de gran inestabilidad que puede darse con contratos de plazos muy cortos, que a su vez generan baja productividad y fuga de profesionales hacia otras ocupaciones más estables.

Actualmente los contratos de los consultores individuales se fijan por lo general en un mínimo de un año, con lo cual se mejora la estabilidad laboral de la UE, y se consigue también que los consultores conozcan en mayor detalle la operación. Este criterio se aplicará durante la fase II, PR-L1075.

3. Las dificultades encontradas durante la ejecución de las obras debido a deficiencias en los proyectos ejecutivos, pueden ser mitigadas con una mayor supervisión en la etapa de elaboración de los proyectos. A tal efecto el MOPC debe contar con un equipo multidisciplinario para la supervisión y revisión de los proyectos.

En la nueva operación PR-L1075 se ha previsto la contratación de dos equipos interdisciplinarios para la supervisión y revisión de los proyectos de diseño de las nuevas obras. Esto ayudaría a identificar y resolver deficiencias en los proyectos ejecutivos.

4. No existía en Paraguay estándares adoptados por el MOPC para la construcción de carreteras. Se deben de desarrollar e implementar normas técnicas estandarizadas de manera de garantizar coherencia y calidad en los diseños.

Esta recomendación ya se está implementando con la publicación del Manual de Carreteras del Paraguay en el 2012. Los nuevos contratos de obras ya incluyen una referencia a esta manual, de manera que los contratistas ya tengan estándares técnicos con los cuales guiarse.

**LECCIONES SOBRE LOS CONTRATOS GMANS**

1. Se recomienda continuar con la modalidad de Gestión de Mantenimiento por Niveles de Servicio (GMANS), puesto que se ha encontrado que tienen un excelente desempeño en mantener en buen estado las carreteras bajo este esquema.

Efectivamente en la Fase II se estarán iniciando nuevos contratos GMANS, y además se está continuando con esta modalidad con aquellas vías que ya los estaban empleando.

2. En la primera fase, en los GMANS se le exigió a los contratistas que emplearan microempresas específicas para llevar a cabo tareas de mantenimiento rutinario en la franja de dominio. En múltiples ocasiones, estas microempresas no cumplían con las labores encomendadas, y sin embargo la responsabilidad del cumplimiento quedaba en manos del contratista principal. Se debe de dar libertad a los contratistas para que usen las micro-empresas o equipos de trabajo que ellos consideren más convenientes.

En la Fase I se ha flexibilizado este requerimiento y a los contratistas se les permitirá contratar a quien consideren conveniente para llevar a cabo las tareas de mantenimiento de la franja de dominio. Se va a utilizar el mismo esquema para la fase II.