

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN (CCLIP) DEL PROGRAMA DE MEJORA DE CAMINOS RURALES PRODUCTIVOS (UR-O1150)

PRIMERA OPERACIÓN INDIVIDUAL BAJO LA CCLIP: PROGRAMA DE MEJORA DE CAMINOS RURALES PRODUCTIVOS (UR-L1114)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Andrés Pereyra (TSP/CUR), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe de Equipo Alterno; Miroslava Nevo y Virginia Navas (INE/TSP); Elías Rubinstein (TSP/CUR); Rodolfo B. Graham (LEG/SGO); Nadia Rauschert y David Salazar (FMP/CUR); Melissa Barandiarán (VPS/ESG); Claudia Di Fabio y Adriana Torres (CSC/CUR); y Nicolás Rezzano y Diego Gagliardi (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B.	Objetivos, Componentes y Costo.....	11
C.	Indicadores Claves de Resultados.....	13
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	14
A.	Instrumentos de Financiamiento	14
B.	Riesgos Ambientales y Sociales	15
C.	Riesgos Fiduciarios	16
D.	Otros Riesgos del Proyecto	16
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	17
A.	Resumen de los Arreglos de Implementación	17
B.	Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación
3.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
4.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES	
1.	Análisis Económico del Proyecto
2.	Marco de Gestión Ambiental y Social
3.	Reglamento Operativo del Programa (ROP)
4.	Informe Pruebas Tecnológicas Caminos Rurales
5.	Cooperación Técnica Aprobada UR-T1140 (ATN/OC-15631-UR)
6.	Revisión de Criterios de Elegibilidad conforme al Documento GN-2246-7
7.	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)

ABREVIATURAS	
AAP	Autorización Ambiental Previa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CMA	Convenio Marco de Adhesión
CO	Capital Ordinario
CT	Cooperación Técnica
DDIP	Dirección de Descentralización e Inversión Pública
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
EFA	Estados Financieros Auditados
ESS	Estrategia Ambiental y Social
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
GD	Gobiernos Departamentales
GNU	Gobierno Nacional
HDM-4	<i>Highway Development and Maintenance Model 4</i>
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
OE	Organismo Ejecutor
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PNCRD	Programa Nacional de Caminos Rurales Departamentales
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económica
UC	Unidad Coordinadora
UE	Unidad Ejecutora
UIS	Actualización de Estrategia Institucional
VAN	Valor Actual Neto

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN (CCLIP) DEL PROGRAMA DE
MEJORA DE CAMINOS RURALES PRODUCTIVOS
(UR-O1150)
PRIMERA OPERACIÓN INDIVIDUAL BAJO LA CCLIP: PROGRAMA DE MEJORA DE CAMINOS RURALES
PRODUCTIVOS
(UR-L1114)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor (OE): Oficina del Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República			VPP original:	15,25 años ^(b)
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	CCLIP (millones US\$)	Primer programa bajo la CCLIP (millones US\$)	Período de gracia:	5,5 años
BID (CO):	300.000	75.000	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Local:	150.000	55.000	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Total:	450.000	130.000	Comisión de crédito:	^(c)
			Moneda de aprobación: Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)	
Esquema del Proyecto				
Objetivo de la CCLIP: Apoyar la mejora de la productividad a través de la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red de caminos rurales, así como la mejora de la movilidad y de los servicios de transporte de carga y personas bajo la jurisdicción de los Gobiernos Departamentales (GD).				
Objetivo del primer programa bajo la CCLIP: El objetivo general es contribuir al aumento de la productividad en las áreas rurales, a través de la mejora de la infraestructura de caminos rurales. El objetivo específico es contribuir a mejorar la accesibilidad y a reducir los costos generalizados de transporte, a través de la rehabilitación y conservación de caminos rurales. Además, el programa contribuirá a la mejora de la capacidad de las instituciones públicas, nacionales y departamentales, para incrementar la eficiencia del gasto público destinado a proveer servicios de infraestructura de caminos rurales.				
Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento: Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento, la designación del personal principal de la Unidad Coordinadora (UC) en la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) y la puesta en vigencia del Reglamento Operativo (ROP), que deberá incluir el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) del programa (¶3.2).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: Será condición especial de ejecución de las obras comprendidas en el Componente I, a ser realizadas por cada GD, la firma del Convenio Marco de Adhesión (CMA) respectivo entre el GD correspondiente y el GN (¶3.5).				
Condición ambiental y social, que previo al inicio material de las obras previstas en el Componente I, el prestatario por intermedio del OE deberá constatar que el contratista respectivo ha obtenido la Autorización Ambiental Previa (AAP) de la cantera correspondiente (¶2.8).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) La VPP será recalculada al momento de la firma del contrato y no podrá exceder de 15,25 años.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Caminería rural**¹. La red vial departamental rural se compone de aproximadamente 40.000 km de caminos, de los cuales 12.000 km son de alta relevancia económica por su carácter de vía colectora de la producción agropecuaria hacia las carreteras nacionales y por brindar conectividad a las localidades departamentales menores y poblados rurales². Los 28.000 km restantes son caminos de penetración al medio rural. La mayor parte de esta red es de material granular, inundable ante eventos extremos y en muchos casos con capacidad de carga limitada. La totalidad de esta red (40.000 km) es jurisdicción de los Gobiernos Departamentales (GD)³, quienes son responsables de su gestión y conservación, usualmente con ejecución por administración, para lo cual cuentan con financiamiento y apoyo técnico por parte del Gobierno Nacional (GN)⁴.
- 1.2 **Fuerte crecimiento de la producción forestal y agrícola**. En la última década el sector agropecuario en Uruguay ha tenido fuertes transformaciones económicas y tecnológicas, que han impulsado su desarrollo y en gran medida el desarrollo del país⁵. Estas transformaciones, sustentadas en la instalación de las industrias de pasta de celulosa y la incorporación de tecnología e inversión extranjera en el sector agrícola, impactaron en la expansión del área agrícola y forestal, que creció un 38% entre 2007 y 2014, pasando de 2,3 millones a 3,2 millones de hectáreas. En paralelo, el crecimiento de los rendimientos de la producción (122% en agricultura y 63% en el sector forestal para el mismo período) ha permitido alcanzar una producción de 7,7 millones de toneladas y 12,4 millones de metros cúbicos extraídos respectivamente⁶.

¹ El país cuenta con una red vial densa, aproximadamente 1 km de camino cada 3,5 km² de territorio. Está compuesta por aproximadamente 9.000 km de carreteras nacionales, gestionadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) del Gobierno Nacional (GN) y 40.000 km de caminos departamentales rurales.

² Según el Censo de 2011 el 16% de la población del país vive en el área rural y localidades menores a 5.000 habitantes. En el medio rural habitan 175.613 personas y en los centros poblados menores 340.537 personas. Fuente: Instituto Nacional de Estadística; www.ine.gub.uy.

³ El país se organiza en 19 departamentos, también denominados intendencias según la Ley del 18 de diciembre de 1908 y la Ley N° 9.515 de 1935 (Orgánica Municipal), que son autónomos en la gestión ejecutiva de los servicios en su territorio, en todos aquellos temas que la ley no reserva exclusivamente para la jurisdicción nacional.

⁴ El financiamiento de los departamentos proviene principalmente de dos fuentes: (i) ingresos propios de impuestos de base territorial (impuesto inmobiliario urbano y rural) e impuesto automotor; y (ii) transferencias del GN. Los Artículos 297 y 298 de la Constitución de la República definen los aportes financieros del GN a los GD. El primero destina una cuota parte del presupuesto nacional, mientras que el segundo destina una alícuota de los ingresos nacionales percibidos en el interior del país.

⁵ El Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa anual de 5,4% entre 2004 y 2014, duplicando el promedio histórico de las anteriores tres décadas. Fuente: [www.datosbancomundial.org](http://datos.bancomundial.org). Las exportaciones en ese período pasaron de US\$3.000 millones a US\$9.200 millones, impulsadas por el crecimiento agropecuario que pasó de ser el 50% a más del 75% de las exportaciones. Fuente: Uruguay XXI. <http://www.uruguayxxi.gub.uy>.

⁶ Ver [Documento de Procesos Logísticos en las Principales Cadenas Agropecuarias. Diciembre 2012](#).

- 1.3 Este crecimiento económico se ha traducido en una mayor demanda sobre la vialidad. Desde 2005 a 2013 el tránsito de camiones en la red nacional de carreteras creció a un promedio de 13% anual, para alcanzar algo más de 30 millones de toneladas movilizadas, de las cuales más del 60% corresponden a graneles agrícolas y madera en rollo. Este crecimiento del tránsito fue también incorporado en la red de caminos departamentales rurales, resultando en que casi 800 km pasaron a tener un tránsito intenso (más de 30 camiones diarios cargados) y que se vinculan básicamente al transporte de madera; y otros 13.000 km tienen un tránsito moderado (superior a 10 camiones diarios cargados), que responden en partes iguales al tránsito de madera y de graneles agrícolas⁷.
- 1.4 **Inversión insuficiente y deterioro de la infraestructura vial.** Este crecimiento del sector agropecuario se ha traducido en una mayor presión sobre la conservación y condiciones de circulación de carreteras y caminos departamentales rurales, que no estaban dimensionados para la demanda actual. Paralelamente, el gasto en conservación de infraestructura vial no se adecuó a la nueva realidad y como resultado, el esfuerzo realizado por el GN y los GD no ha sido suficiente para sostener la conservación de carreteras y caminos departamentales rurales⁸. Distintos informes técnicos, entre ellos la [Nota Sectorial](#)⁹ elaborada por el Banco, estiman en más de US\$2.000 millones la necesidad financiera en el presente quinquenio para la recuperación y conservación de la infraestructura vial del país, incluyendo la red nacional de carreteras y la red de caminos rurales productivos de jurisdicción departamental.
- 1.5 Con el objetivo de atender la demanda y recuperar el rezago de inversión, desde el 2011 el GN ha venido aumentando las transferencias a los GD para la conservación de caminos departamentales rurales, pasando de US\$14 millones en 2006 a US\$26 millones en 2011 y a US\$39 millones en 2014. Sin embargo, a pesar del incremento del gasto realizado, el estado de conservación de la caminería departamental rural es deficitario. Según el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), en 2011 apenas el 43% de la red vial departamental se encontraba en buenas condiciones y para el presente la situación habría

⁷ En la red de caminos rurales de tránsito intenso (800 km) se movilizan tres millones de toneladas de madera, 525.000 toneladas de graneles agrícolas, 141.000 toneladas de ganado en pie y 15.000 litros de leche fluida; mientras que en los 13.000 km de tránsito moderado se movilizan 8,6 millones de toneladas de madera, 6,9 millones de graneles agrícolas, 2,8 millones de toneladas de ganado en pie y 1,4 millones de toneladas de leche fluida. Ver [Documento de Estimación de Uso de la Red de Caminería Rural](#).

⁸ Los caminos de la muestra cuentan con calzadas angostas (normalmente entre 5,0 m y 6,0 m) sin banquetas, con superficie de rodadura en material granular, generalmente en mal estado de conservación y con deficiente drenaje. Estos caminos cuentan con mantenimiento, pero usualmente el mismo no responde a una programación de eficiencia (los caminos de tosca requieren un mantenimiento programado muy estricto), sino que depende mucho de los recursos disponibles. La mala condición de la superficie de rodadura se expresa mediante el Índice de Regularidad Internacional (IRI), que para los caminos de la muestra se encuentra entre 11 mm/m y 16 mm/m, con promedio del orden de 14 mm/m. El mal estado de estos caminos, con su elevada irregularidad superficial normalmente acompañada de ahuellamientos, baches, etc., se manifiesta en una relativamente reducida velocidad de circulación (sin perjuicio de los efectos sobre la velocidad que produce la geometría de los caminos), que para vehículos livianos se estima entre 38 km/h y 48 km/h, así como en costos de operación vehicular en camiones pesados, en el orden de 1,71 -1,83 U\$S/vehículo-km.

⁹ Ver [Nota Sectorial sobre Transporte de Cargas y Movilidad Urbana](#).

desmejorado como consecuencia del impacto de las inundaciones ocurridas en el último año.

- 1.6 **Cambio climático y eventos extremos.** En los últimos años el país ha estado sujeto a fenómenos climáticos extremos de forma más recurrente que en el pasado. En particular, se ha observado mayor volumen y concentración de precipitaciones en períodos cortos, causando inundaciones y colapsos momentáneos de la caminería departamental rural con mayor frecuencia y magnitud. Esto ha impactado en una mayor exigencia al funcionamiento de las obras hidráulicas (alcantarillas y puentes) y en la conservación de pavimentos; así como en períodos más prolongados en que los caminos no pueden ser utilizados para la movilidad de personas y mercaderías¹⁰.
- 1.7 **Descentralización del gasto público.** Uruguay ha experimentado una gradual descentralización del gasto público, que como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe¹¹, se ha realizado a través del incremento de las transferencias del GN a los GD. A través del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), creado con la reforma constitucional vigente desde 1997, y más recientemente con la creación en el presupuesto nacional de un fondo con destino a los Programas Presupuestales Municipales¹², las transferencias del GN a los GD pasaron de 0,6% del PIB en el año 2000 a 1,1% en el 2014.
- 1.8 **Debilidad en la planificación de la inversión departamental.** A pesar del incremento de las transferencias del GN, los GD continúan presentado debilidades en la gestión, afectando su potencial de desarrollo local y regional, en particular en la ejecución de inversiones en infraestructura y prestación de servicios públicos. Los principales factores que impactan negativamente sobre la capacidad de los GD en la ejecución de inversiones en infraestructura son: (i) reducción de los ingresos propios por baja en la recaudación de impuestos inmobiliarios derivados de las debilidades en la gestión del cobro y de la actualización catastral; y (ii) disponibilidad no adecuada de información financiera departamental a efectos de su utilización en la planificación de inversiones y gastos de funcionamiento¹³. Específicamente, los GD han presentado dificultades para gestionar eficientemente las inversiones en la red rural de su jurisdicción¹⁴; particularmente en la priorización de los caminos, la elección del estándar técnico eficiente y en la planificación de la inversión.
- 1.9 A su vez, el incremento de los eventos climáticos extremos, han influido en la necesidad de modificar la disposición de los recursos para atender la emergencia y permitir el tránsito en los caminos. En este sentido, se destaca la falta de incorporación en la planificación de proyectos de inversión por parte de

¹⁰ [Nota de prensa: rutas y caminos cortados por inundación en Florida durante las lluvias extraordinarias de abril de 2016](#). Según relevamiento realizado por los técnicos de la OPP en este evento extremo 106 puntos de la red vial departamental rural estuvieron inundados o dañados por efecto de las aguas, impidiendo el tránsito por aproximadamente 12 horas, y otros 66 lo estuvieron por aproximadamente ocho horas.

¹¹ Ver [Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales](#).

¹² Ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

¹³ Ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

¹⁴ Esto resulta, por ejemplo, en que al final del período anual los GD no consiguen ejecutar la totalidad de los recursos disponibles. En 2014 se ejecutó el 93% y en 2015 el 96% de lo comprometido.

los GD, en criterios de gestión de riesgos vinculados a amenazas naturales y adaptación al cambio climático¹⁵.

- 1.10 **Estrategia del GN.** El GN se ha propuesto mejorar y adaptar la infraestructura vial del país, carreteras nacionales y caminos rurales departamentales, a los nuevos requerimientos de la demanda, para lo cual ha previsto: (i) un incremento presupuestal significativo; (ii) desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento incrementando la participación del sector privado; (iii) mejorar los instrumentos de gestión; y (iv) innovar en la estrategia de mantenimiento vial e incorporar nuevas tecnologías de pavimentación.
- 1.11 Específicamente para la red vial departamental rural se ha previsto en la Ley de Presupuesto Nacional¹⁶ un incremento del 90% en las transferencias en el presente quinquenio, que conjuntamente con los aportes de los GD alcanzarían US\$150 millones en el período. Con el fin de mejorar la calidad de la gestión de las inversiones se ha comprometido la distribución del 48% de esa cifra con base quinquenal y no anual; este criterio diferente al usual busca priorizar proyectos integrales de rehabilitación de la red vial, incluyendo su mantenimiento y no obras específicas.
- 1.12 A su vez, el GN pretende implementar una nueva estrategia de gestión que permita rehabilitar la infraestructura y garantizar su conservación. Para esto se propone además de incrementar el gasto en rehabilitación y conservación: (i) incorporar nuevos instrumentos de gestión técnica y financiera, incluyendo instrumentos de planificación y programación de inversiones; (ii) apoyar el desarrollo de mayores capacidades técnicas; y (iii) promover la innovación tecnológica en la construcción y mantenimiento de caminos rurales.
- 1.13 **Descentralización y fortalecimiento institucional.** Para el presente período el GN se propone continuar con la política de descentralización y dar mayor impulso al fortalecimiento de las capacidades en el GN y los GD, para facilitar la ejecución de las inversiones y hacer accesibles los servicios a la ciudadanía. En la presente Ley de Presupuesto Nacional se previó asegurar el financiamiento de los programas de descentralización existentes e incorporar un financiamiento adicional para el desarrollo de la gestión municipal¹⁷. Esto ha resultado a su vez en el fortalecimiento de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP)¹⁸, que tiene el rol de apoyar a los GD en la mejora de la eficiencia y calidad del gasto. Para esto se pretende introducir instrumentos de mejora de gestión fiscal y de la planificación de las inversiones por parte de los GD, así como dar sostenibilidad a las mejoras de gestión.

¹⁵ En el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (2668/OC-UR) se desarrolló una ordenanza tipo y una guía de instrumentos de gestión territorial, que incluyen criterios de adaptación de riesgo al cambio climático, aunque la misma no ha sido implementada efectivamente por ningún GD.

¹⁶ Ley N° 18.719 de 2015.

¹⁷ Tercer nivel de gobierno creado por Ley N° 19.272 de 2009.

¹⁸ Unidad Ejecutora (UE) de la Presidencia de la República (Constitución de la República de 1967, Artículo n°230) entre cuyos cometidos se encuentra la definición de planes, programas y políticas nacionales y departamentales, así como la planificación de la política de descentralización a ser ejecutadas por el GN y los GD.

- 1.14 En este marco, en la Ley de Presupuesto Nacional el GN trasladó desde el MTOP a la OPP, la competencia de asesoramiento técnico y de administración del apoyo financiero a los GD para la gestión de la caminería departamental rural. De esta forma se ha concentrado en la DDIP todos los programas ejecutados por los GD con participación de recursos del GN¹⁹. Es intención del GN que la especialización de la DDIP permita que las mejoras en la gestión de los GD que se obtengan con otros programas de descentralización, tengan impacto también en la gestión de la inversión en caminería rural. Para esto la DDIP ha creado un Programa de Caminería Rural que administrará los fondos del GN y la contrapartida de los GD, al igual que en el resto de los programas, basado en la planificación de las inversiones y la fiscalización de la ejecución.
- 1.15 Es intención del GN que los GD mejoren la planificación de la inversión en caminería departamental rural, de forma tal de lograr una priorización adecuada del gasto y garantizar la conservación de la inversión realizada²⁰. Para esto se propone trabajar junto a los GD en: (i) la elaboración de programas viales; (ii) la identificación de soluciones técnicas y económicas adecuadas; (iii) la sistematización de información de calidad respecto de la ejecución física y financiera; y (iv) en la capacitación de sus recursos humanos para la gestión, diseño, dirección y fiscalización de obras de caminería rural.
- 1.16 **Estrategia de los GD.** A mediados del primer semestre de 2016 el GN y los GD llegaron a un acuerdo para trabajar en la elaboración de un Plan Estratégico de largo plazo para la caminería departamental rural, que contemple la nueva realidad de la demanda, las necesidades de cada departamento y la adaptación al cambio climático²¹. Asimismo se definió la necesidad de incorporar nuevas tecnologías constructivas y dar mayor énfasis en la calidad de la ejecución y de los materiales, así como la incorporación de equipamiento y la posible introducción del sector privado en el financiamiento de la infraestructura.
- 1.17 **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).** Es importante destacar que a partir de la Ley de Presupuesto las inversiones realizadas por los GD deben ser analizadas en el marco del SNIP, que tiene por objetivo optimizar la inversión pública para el desarrollo económico y social. Esto contribuirá a mejorar la calidad de las inversiones en función de la definición previa de criterios técnicos, y a que se ejecuten opciones rentables desde un punto de vista socioeconómico y ambiental.
- 1.18 **Contratación de empresas constructoras.** A los efectos de poder atender las obras de mayor porte y complejidad, y de atender el mayor nivel de actividad que se espera en rehabilitación y conservación de caminos rurales, es intención

¹⁹ El Artículo 230 de la Constitución de la República establece que la OPP asistirá el Poder Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización. La DDIP ya lleva adelante los programas de alumbrado público, Fondo de Desarrollo del Interior, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, programas Uruguay Integra y Uruguay Más Cerca, Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados y Fondo de Incentivos a la Gestión Municipal, a los que se agrega ahora el Programa de Caminería Rural.

²⁰ El documento de Pinstrup - Andersen y Shimokawa (2006) señala que a pesar de los altos retornos económicos, los países en desarrollo han invertido poco en las décadas previas e identifica como una de las razones que la política de descentralización ha resultado en desajustes entre recursos y necesidades.

²¹ [Nota de prensa: GN y GD proponen Plan Estratégico Nacional de Caminería Rural.](#)

del GN y de los GD promover el desarrollo de empresas constructoras de mediano porte, con el objeto de incrementar la oferta y la competencia en el tipo particular de obras que financia el programa. Actualmente algunos GD ya realizan algunos tipos de obra de caminería rural con contratistas privados, como por ejemplo obras de arte, pavimentos en concreto asfáltico y revestimiento de drenajes. A su vez, las obras que se gestionan por el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional²² se desarrollan exclusivamente mediante contratos con contratistas privados.

- 1.19 **Innovación tecnológica.** La estrategia de inversión en infraestructura y la apertura del MTOP a la introducción de nuevas tecnologías en pavimentación ha permitido que estuvieran disponibles en el país nuevos materiales para estabilización de pavimentos granulares y que los contratistas de obra comenzaran a adquirir equipamiento para técnicas de reciclaje de pavimentos. Esto también ha permitido que algunos GD comiencen a incorporar estas tecnologías en la mejora de los pavimentos mediante técnicas de reciclaje y estabilizado en sitio, que resultan más económicas que la reconstrucción tradicional. La OPP junto a algunos GD han iniciado un conjunto de pruebas de ensayo de distintas tecnologías para evaluar la viabilidad de su incorporación en los diseños de los caminos departamentales rurales ([EEO4](#)).
- 1.20 **Género en el sector vial²³.** Si bien la participación de la mujer en el subsector construcción vial (6%) es levemente superior al conjunto del sector construcción (4%), este guarismo se encuentra muy alejado del valor promedio para toda la economía (44%). A su vez, existe inequidad en la distribución de las tareas en donde sólo el 43,3% de las mujeres desempeñan tareas operativas, algo que realizan el 88,1% de los hombres; en cargos gerenciales y de dirección casi no hay mujeres en el subsector, mientras que en el sector construcción en su conjunto corresponde al 15%.
- 1.21 **Cooperación Técnica (CT).** Se encuentra aprobada por el Banco una CT no reembolsable (ATN/OC-15631-UR), para apoyar el desarrollo de los estudios requeridos para el inicio de la ejecución del programa y la mejora de las capacidades técnicas en la OPP y en los GD para su ejecución. Ésta incluye el diseño de la estrategia de gestión de la red vial departamental rural y la elaboración del Programa Nacional de Caminos Rurales Departamentales (PNCDR), así como los instrumentos de gestión técnica y financiera del PNCDR y los planes de capacitación; además se pretende fortalecer el programa de innovación tecnológica en conservación vial ya iniciado. La CT prevé entregar al inicio del programa los primeros resultados necesarios para la ejecución, el ejecutor de la CT es la DDIP.
- 1.22 **Operación de la CCLIP UR-O1150 y el Programa UR-L1114.** El país ha solicitado al Banco una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) por un período de 15 años, para atender progresivamente la rehabilitación de la caminería rural en base a programas de gestión, y mejorar las capacidades de planificación y gestión de los GD. Cada una de las

²² Contrato de Préstamo 2668/OC-UR (UR-L1038).

²³ Ver [Estudio de Género en la Industria de la Construcción, subsector vial](#).

operaciones individuales financiará proyectos con dos tipos de actividades: (i) obras específicas de caminería rural contenida en programas de gestión vial; y (ii) actividades de fortalecimiento institucional de los GD para la mejora de la planificación y gestión del gasto en caminería departamental rural.

- 1.23 **Coordinación con la CCLIP UR-O1148 y el Programa UR-L1111.** La CCLIP y el programa forman parte de un esfuerzo amplio por parte del país para desarrollar la infraestructura departamental y fortalecer las capacidades de los GD. En este marco, esta operación se encuentra coordinada con la CCLIP UR-O1148 y su primera operación UR-L1111, que tienen como objetivo la mejora de la gestión fiscal y de la inversión pública de los GD. Ambas operaciones han incorporado en su diseño sinergias entre las que destacan una Unidad Ejecutora (UE) común y procedimientos de ejecución armonizados, tales como el Reglamento Operativo del Programa (ROP) y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS).
- 1.24 **Justificación de la CCLIP y el primer programa.** El GN se ha propuesto rehabilitar y adaptar la infraestructura vial a la nueva realidad de la demanda, esperando mejorar la productividad del sector forestal y agropecuario²⁴, para lo cual prevé aumentar la inversión por encima de la tendencia histórica e introducir cambios en los instrumentos tradicionales de gestión y financiamiento. La CCLIP permitirá atender de forma progresiva y flexible las necesidades de financiamiento y asistencia técnica a los GD, y a su vez dar solidez y continuidad al fortalecimiento institucional en el medio y largo plazo, así como brindar garantías al sector privado respecto de la continuidad de la estrategia de contratación privada para la conservación de caminos rurales.
- 1.25 En este contexto la participación del Banco en la CCLIP propuesta se justifica en razón de: (i) estar colaborando con el país en otros programas de rehabilitación de infraestructura vial, en este caso carreteras (2677/OC-UR y 3578/OC-UR); y (ii) la continuidad de la colaboración del Banco con el país para el fortalecimiento de las capacidades de los GD (2668/OC-UR, 1489/OC-UR, 993/OC-UR)²⁵. Entendiendo la descentralización como un proceso de largo plazo, la alineación

²⁴ La literatura reconoce la relación positiva entre inversión en infraestructura de transporte, competitividad y desarrollo económico. En un estudio que analiza el nivel de desarrollo de la infraestructura de los países de América Latina y el Caribe (*Calderón y Servén. Infrastructure in Latin America (2010)*), se concluye que si en cada uno de los países el mismo se incrementara hasta igualar el nivel promedio observado entre los países de ingreso medio no latinoamericanos, el crecimiento económico en la región se incrementaría aproximadamente en 2 puntos porcentuales por año, de los cuales 1,5 serían atribuibles a la expansión de la red de infraestructura. Los países andinos serían los principales beneficiados, ganando hasta un promedio de 3,1 puntos porcentuales de crecimiento, de los cuales 2,4 serían atribuibles a la mejora en la calidad de infraestructura que implicaría alcanzarlos. El vínculo entre la productividad, y la accesibilidad y conectividad del transporte con el área rural ha podido ser evaluado y validado en algunos estudios. Al respecto, una evaluación de impacto en Nepal (*Jacoby, H. Access to markets and the benefits of rural roads (2001)*) identifica que la ampliación del acceso vial a todos los hogares rurales de la muestra eleva el ingreso real, sobre una base ponderada por la población, en un promedio del 10%, asimismo identifica que un incremento en el tiempo de viaje del 10% reduce las ganancias de la agricultura en 0,5% y el precio de la tierra en 2,2%. Asimismo un estudio llevado en la India (*Fan, Hazell y Thorat, Government Spending, Growth and Poverty in Rural India (2000)*) concluye que por cada 1% de inversión adicional en incremento de la densidad de vialidad rural, la productividad total de los sectores agrícolas aumenta en 5,7%.

²⁵ La actual operación continuaría con el esfuerzo de fortalecimiento institucional financiado a través del Contrato de Préstamo 2668/OC-UR.

con el programa UR-O1148/UR-L1111 permite garantizar una visión integral y de largo plazo en el fortalecimiento de los GD²⁶.

- 1.26 **Experiencias y lecciones aprendidas.** De las operaciones anteriores de gestión subnacional se extrajeron las siguientes lecciones aprendidas (§1.25): (i) la necesidad de establecer incentivos para que los GD mejoren su gestión y la eficiencia de las inversiones a través de vincular el componente de fortalecimiento de la gestión y las inversiones; (ii) concentrar esfuerzos en la mejora de gestión con acciones focalizadas, que ataquen los principales problemas y que sean viables; y (iii) que las mejoras de gestión sean parte de un proceso que tenga continuidad. En este sentido se ha iniciado la ejecución de la CT y se ha vinculado con la misma en el Componente II de fortalecimiento institucional del programa.
- 1.27 Dado que se trata de la primera operación de caminería departamental rural en el país se observó la experiencia generada para el Banco en otras operaciones similares, entre las que se destacan los proyectos 3600/OC-PR (PR-L1092) Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales II y 3587/OC-PE (PE-L1135) Programa de Apoyo al Transporte Subnacional. A su vez se consideró la experiencia adquirida por el Banco en temas ambientales y en gestión de adquisiciones de los programas de carreteras en Uruguay (3578/OC-UR y 2677/OC-UR en ejecución, y los programas ya finalizados 2041/OC-UR y 1582/OC-UR)²⁷.

Cuadro 1. Lecciones aprendidas en proyectos similares

Principales lecciones aprendidas	Reflejo en el diseño del programa
Los planes viales participativos son esenciales para la priorización de inversiones ajustadas a las necesidades locales.	El programa prevé la priorización de las intervenciones a través de los programas viales departamentales que se traducirán en el programa nacional.
Retrasos en la elaboración de diseños de las obras ocasionan demoras en el inicio de la ejecución.	Las obras a ejecutarse en los primeros años del programa ya cuentan con diseños.
Especificaciones técnicas de los proyectos requieren ser adecuadas a las necesidades.	Los proyectos de la etapa inicial tienen evaluación económica. En la CT se prevé la realización de programas viales, que tendrán evaluación económica, y específicamente la definición previa de los tipos de obras

²⁶ Dada la naturaleza de largo plazo de las acciones de fortalecimiento, la conveniencia de un instrumento que permita la tramitación de subsecuentes operaciones de manera ágil para reducir las discontinuidades que resultan en retrasos en la ejecución en la etapa inicial de las operaciones. En este sentido, la experiencia previa en la utilización de la CCLIP en la región, muestra las ventajas de una relación de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión subnacionales. En Brasil, el Programa de Apoyo a la Gestión Fiscal de los Fiscos (PROFISCO) (BR-X1005); en México el Programa Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-X1002); y en Colombia, el Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública en Entidades Territoriales (CO-X1018), muestran los resultados positivos de esta estrategia.

²⁷ El Programa de la Corporación Vial II (3578/OC-UR (UR-L1107)), en su primer año de ejecución, permite el financiamiento de la conservación de la red principal de carreteras nacionales, dando continuidad al ya ejecutado Programa Vial de la CVU (2041/OC-UR (UR-L1022)). El Programa de Infraestructura Vial (2677/OC-UR (UR-L1067)), en su cuarto año de ejecución permite complementar el mantenimiento de la red nacional de carreteras en los tramos no comprendidos por el programa anterior y el fortalecimiento del MTOP; da continuidad al programa finalizado 1582/OC-UR (UR-L1001). Salvo el programa 2041/OC-UR, que era un instrumento de préstamo por resultados, los restantes son instrumentos de préstamo para obras múltiples.

Principales lecciones aprendidas	Reflejo en el diseño del programa
	adecuadas a las características de los caminos, materiales disponibles y demanda. Todos los proyectos son evaluados por el SNIP.
Para la optimización de la vida útil de la infraestructura y sostenibilidad de la inversión en las vías se requiere acciones de mantenimiento rutinario y periódico.	Los programas viales en diseño comprenden la gestión integral de los caminos, incluyendo su conservación.
Se requiere incorporar instrumentos y procedimientos en el programa que permitan prevenir y mitigar la generación de sobrecostos en las obras.	La DDIP ya dispone de un equipo técnico de diseño de proyectos y de capacidades en ejecución de adquisiciones, para asistir a los GD, que son dos aspectos usuales de sobrecostos. La CT (§1.21) prevé el desarrollo de instrumentos de gestión financiera de los programas viales en diseño ²⁸ . El presente programa dará continuidad a ese esfuerzo a través de la elaboración de documentos técnicos sobre planificación y gestión de la inversión en caminería rural y la realización de talleres de conocimiento en el tema.
Vías de altas prestaciones o bien para zonas con una importante densidad vial justifican la introducción de contratistas privados.	El programa prevé la ejecución de las obras con contratistas privados.
Es importante contar con un sistema de gerenciamiento que permita coordinar y programar adecuadamente los diferentes componentes del programa.	La DDIP es un ejecutor con experiencia en gestión subnacional. Los recursos del programa comprenden el fortalecimiento de los GD.
Se requiere mayor atención a los temas ambientales relacionados con canteras por parte de los GD.	Se incorporará personal especializado dedicado exclusivamente al área ambiental en el ejecutor y en el marco de la CT se prevé trabajar conjuntamente con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) para vehicular de forma adecuada la gestión de canteras.
Elevado número de obras no pueden ser abordadas por contratistas privados.	En el interior del país existe un número importante de contratistas privados con capacidad para realizar las obras previstas en el programa, fundamentalmente trabajan en caminería interna de campos productivos del sector forestal, lechero y arrocero. La mayoría no se encuentra en el Registro Nacional de Empresas y Obras Públicas, dado que la mayor parte de los GD no han contratado en el pasado estas obras. Es parte de la CT y del componente de fortalecimiento del programa generar los instrumentos para promover la participación de estas empresas.

1.28 Alineación estratégica. La CCLIP y el programa están alineados con la Estrategia de País del Banco con Uruguay 2016-2020 (GN-2836), en cuanto contribuyen específicamente a los objetivos estratégicos de: (i) mejorar la infraestructura de transporte, bajo el área prioritaria de mejoramiento de la infraestructura productiva; y (ii) fortalecer el proceso de descentralización bajo el área prioritaria de fortalecimiento de la gestión urbana y departamental. Asimismo la CCLIP y el programa son consistentes con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinean estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, por medio de la provisión de infraestructura y servicios públicos adecuados,

²⁸ El Banco ha desarrollado una metodología para la estimación y seguimiento del costo final de un programa de infraestructura (<https://publications.iadb.org/handle/11319/7682>), sobre la cual se ha desarrollado un taller de capacitación con asistencia de los técnicos de la DDIP.

confiables y asequibles, puesto que las mejoras en la infraestructura vial mejorarán las condiciones de accesibilidad y facilitarán la conectividad, reduciendo los costos y tiempos de transporte. Asimismo la operación también se alinea con las áreas transversales de: (i) capacidad institucional y estado de derecho, bajo el criterio de capacidad institucional, pues contribuye a mejorar la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y su calidad de planificación y su eficiencia en el gasto público, que permitirán el cumplimiento del PNCDR; y (ii) cambio climático, ya que prevé el diseño y construcción de infraestructuras adecuadas a la mayor recurrencia de las inundaciones, reduciendo el tiempo sin disponibilidad al tránsito en los caminos incluidos en el PNCDR. Asimismo posee adicionalidad en género, ya que el GN buscará implementar en este programa instrumentos que promuevan la integración femenina en el sector, particularmente en las actividades operativas.

- 1.29 Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) (CRF) a través del resultado de desarrollo de país de caminos construidos o mejorados; y presenta alineación con el resultado de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. Finalmente, el programa está incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2016 (OPR) aprobado el 30 de marzo del 2016 (GN-2849).
- 1.30 El programa se encuentra alineado con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) en cuanto: (i) promueve el acceso a la red de caminos rurales para incrementar la productividad de la región y expandir las oportunidades de acceso a los mercados; y (ii) promueve mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura. El programa es consistente con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-3), que tiene como líneas de acción la rehabilitación de sistemas viales que aseguren la plena utilización de activos existentes, incorporando nuevas tecnologías y fortaleciendo las instituciones responsables del mantenimiento de los activos.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.31 **Objetivo de la CCLIP.** Apoyar a la mejora de la productividad a través de la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red de caminos rurales, así como la mejora de la movilidad y de los servicios de transporte de carga y personas bajo la jurisdicción de los GD.
- 1.32 **Objetivo del primer programa.** El objetivo general es contribuir al aumento de la productividad en las áreas rurales, a través de la mejora de la infraestructura de caminos rurales. El objetivo específico es contribuir a mejorar la accesibilidad²⁹ y reducir los costos generalizados de transporte, a través de la rehabilitación y conservación de caminos rurales. Además, el programa contribuirá a la mejora de la capacidad de las instituciones públicas, nacionales y

²⁹ Podemos definir accesibilidad en términos generales, como la mayor o menor facilidad con la cual un individuo o un grupo de individuos susceptibles a desplazarse pueden acceder a un lugar o servicios a través de los medios de transporte existentes de forma constante, segura y asequible.

departamentales, para incrementar la eficiencia del gasto público destinado a proveer servicios de infraestructura de caminos rurales. Para lograr estos objetivos, el programa ha sido estructurado en los siguientes componentes.

- 1.33 **Componente I. Rehabilitación y conservación de caminos rurales (US\$71,25 millones).** Este componente financiará: (i) obras de adecuación geométrica y estructural de caminos y obras de arte³⁰; (ii) rehabilitación estructural y mantenimiento rutinario de caminos y obras de arte; (iii) contratación de estudios y proyectos de obras; y (iv) contratación de supervisión y auditoría de obras.
- 1.34 **Componente II. Fortalecimiento institucional (US\$2,5 millones).** Este componente financiará: (i) el proceso de innovación tecnológica en la conservación de caminos; (ii) generación de capacidades en la OPP y en los GD para la planificación y gestión (incluyendo gestión ambiental y social) de la red de caminos departamentales rurales; (iii) estudio de las implicancias del cambio climático en la estrategia de conservación vial de caminería rural, que serán paulatinamente incorporadas en el programa; (iv) acciones necesarias para la actualización y mantenimiento del inventario vial; (v) actividades tendientes al desarrollo del mercado de empresas de construcción vial de medio porte que puedan llevar adelante obras como las financiadas por el programa; y (vi) actividades tendientes a la promoción de la equidad de género en el sector vial.
- 1.35 **Criterio de elegibilidad de las obras.** Se definieron las siguientes condiciones de elegibilidad para las obras: (i) encontrarse contenidas en el Programa Nacional de Caminería Rural Departamental (PNCRD) en elaboración con recursos de la CT; (ii) que se trate de caminos en jurisdicción departamental y que el 70% de su longitud se encuentre fuera de áreas urbanas o potencialmente urbanizables; (iii) que se trate de obras de cambio o mejora del estándar geométrico o estructural del camino u obra de arte; y (iv) que las soluciones técnicas resulten de una evaluación técnica y económica, que considere la obra específica y los planes de conservación bajo criterios previamente definidos.
- 1.36 Las obras serán básicamente sobre la estructura existente, y las modificaciones geométricas que puedan comprender se realizarán siempre circunscriptas al derecho de vía. Asimismo se incluyen obras de señalización y de seguridad vial en aquellos proyectos correspondientes a caminos con alto tránsito, o que su mejora de pavimento implique mayor riesgo de siniestro o en zonas de travesías urbanas. Los GD realizarán el mantenimiento de la infraestructura rehabilitada siguiendo la estrategia de conservación diseñada para cada camino en el PNCDR. La ejecución será por administración, con equipos y recursos humanos propios, o contratando el mismo con el sector privado, para lo cual contarán con apoyo técnico del equipo profesional de ingeniería de OPP.

³⁰ Generalmente se denomina “obras de fábrica” u “obras de arte” a todas aquellas estructuras menores, antiguamente de mampostería, vinculadas a drenajes y cursos de agua, y pasos a desnivel: alcantarillas, cunetas revestidas, pequeños puentes y acueductos. No se incluye en la definición a grandes puentes, viaductos, pavimentos de ningún tipo, señalización ni iluminación.

Cuadro 2. Financiamiento del programa (en miles de US\$)

Componente	BID	Local	Total
I. Rehabilitación y conservación de caminos rurales	71.250	55.000	126.250
Obras de rehabilitación	71.250	0	71.250
Mantenimiento vial	0	55.000	55.000
II. Fortalecimiento institucional	2.500	0	2.500
Estudios y acciones para innovación tecnológica y técnicas constructivas; buenas prácticas sobre diseño de proyectos y ejecución de obras viales	1.000	0	1.000
Capacidades e instrumentos para la planificación y gestión, para apoyo a la OPP y a los GD; instrumentos para promover el desarrollo de empresas de mediano porte de construcción vial; y actividades de promoción de equidad de género en sector vial	1.500	0	1.500
Auditoría, monitoreo y evaluación	1.250	0	1.250
Total	75.000	55.000	130.000

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.37 **Resultados y sus indicadores.** Los principales resultados del programa están relacionados a: (i) la mejora en la accesibilidad y calidad de la red vial departamental rural (costos de operación vehicular en distintos tipos de pavimento, y tiempo sin disponibilidad al tránsito de los caminos); y (ii) la mejora de la capacidad de las instituciones públicas nacionales y departamentales, para incrementar la eficiencia del gasto público destinado a proveer servicios de infraestructura de caminos departamentales rurales (sintetizado por el grado de cumplimiento de los programas viales) ([Anexo II. Matriz de Resultados](#)).
- 1.38 **Muestra representativa y evaluación económica.** Para la evaluación e implementación del programa se ha analizado una muestra representativa del 30% del monto de financiamiento del Componente I (US\$22 millones)³¹, conformada por 164 km de caminos rurales departamentales que cuentan con estudios de anteproyecto de ingeniería, económicos, y evaluaciones ambientales y sociales.
- 1.39 Se realizó la evaluación económica (análisis costo beneficio) de las obras de la muestra aplicando el *Highway Development and Maintenance Model 4 (HDM-4)*³², metodología estándar en el sector. Se compara la situación con proyecto en la que se aplica la estrategia de rehabilitación y mantenimiento propuesta por el proyecto con el contrafactual, donde se realizan apenas tareas de mantenimiento muy básicas mientras el camino se mantenga transitable. Se

³¹ Las actividades de mantenimiento se describen por un conjunto de tareas ejecutivas contenidas en los programas viales, pero por su naturaleza no tienen diseños de ingeniería y no corresponde su evaluación económica.

³² La herramienta de análisis de proyectos HDM-4 permite estudiar la viabilidad de ingeniería y estimar el valor económico de la inversión en un proyecto vial considerando el ciclo completo de desempeño de un pavimento, incluyendo su estrategia y costos de mantenimiento e identificando los beneficios en los costos de los usuarios y los efectos ambientales por las mejoras introducidas por el proyecto. El modelo permite realizar el análisis de sensibilidad de las variables clave para investigar el impacto de éstas sobre los resultados del análisis.

estiman los diferenciales de costo de transporte, que constituyen los beneficios de cada intervención, así como los costos a precios de cuenta. La Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) supera el valor indicativo de 12% en todos los casos, resultado robusto ante posibles aumentos de costos o reducciones de beneficios del 20%³³ (ver [EEO1](#)).

Cuadro 3. Resultados de costo beneficio y análisis de sensibilidad

Proyecto nombre o identificación de tramo	Longitud (km)	Costo financiero (US\$)	TIRE			
			Base	Costo +20%	VMDA -20%	Costo +10% VMDA -10%
Pavimento granular						
Tr. 5.1 y 7.1	9,0	203.939	17,7%	12,5%	14,6%	13,2%
Tr. 8	4,0	108.356				
Estabilizados granulares						
Tr. 197	30,1	716.770	22,9%	16,5%	17,9%	18,8%
Tratamientos bituminosos						
Arco del Sol	18,0	1.738.975	17,7%	15,2%	12,8%	14,2%
Tr. 114	16,0	2.225.400	21,7%	18,1%	15,7%	17,0%
Tr. 161 y 162	21,0	2.951.333	22,2%	18,7%	16,5%	17,6%
Tr. 329 y 335 (San José)	15,0	1.471.310	28,7%	24,3%	21,6%	23,0%
Carpeta asfáltica						
Tr. 150, 170 y 171	31,0	7.741.195	17,4%	14,6%	12,6%	13,6%
Tr. 194	20,6	5.085.471	20,7%	17,5%	15,4%	16,6%

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Financiamiento.** El monto total de la CCLIP asciende a US\$450 millones, de los cuales US\$300 millones serán financiados por el Banco. El programa es por US\$130 millones con US\$75 millones financiados por el Banco con cargo a recursos del Capital Ordinario (CO) en dólares de los Estados Unidos y US\$55 millones a ser financiados con aporte local.
- 2.2 El financiamiento del programa por parte del Banco se concretará a través de un préstamo de inversión con garantía soberana bajo la modalidad de obras múltiples³⁴, cuyo plazo de ejecución y desembolsos será de cinco años. Conforme a la Política PR-202 este tipo de operación requiere de una muestra

³³ Según la experiencia recabada por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) en la estructuración de proyectos de Participación Público Privada, el costo final de las obras viales se estima 17% superior al costo de oficina inicialmente previsto. Según el análisis de sensibilidad realizado en los proyectos de la muestra, esta es la variable de incertidumbre que presenta mayor relevancia frente a sus indicadores económicos.

³⁴ El programa financia obras físicamente similares e independientes unas de otras cuya factibilidad no depende de la ejecución de un número particular de obras; y cuya dimensión, individualmente consideradas, no justifica la ejecución por parte del Banco. La incorporación de las obras al programa está sujeta al cumplimiento de los criterios de elegibilidad acordados (§1.35).

representativa de obras específicas por un total aproximado del 30% del financiamiento del costo total del programa (¶1.38 y ¶1.39).

- 2.3 **Elegibilidad de la CCLIP.** Conforme a lo establecido en el documento GN-2246-7 se cumple con los criterios de elegibilidad de la CCLIP³⁵ ya que: (i) la OPP tiene una amplia experiencia en la ejecución de operaciones de inversiones y fortalecimiento de la gestión a nivel subnacional, que incluyen obras de infraestructura de transporte similares a las que se financiarán con este programa, de las cuáles las más recientes son las operaciones 2668/OC-UR, que se encuentra en ejecución de manera satisfactoria, y la operación 1489/OC-UR, que concluyó de manera satisfactoria en 2013(¶1.25); (ii) la CCLIP está alineada con la Estrategia de País con Uruguay (2016-2020) (GN-2836); (iii) la primera operación tiene como objetivo contribuir al aumento de la productividad en las áreas rurales, a través de la mejora de la infraestructura vial rural departamental y del fortalecimiento de la institucionalidad del sector, objetivo contemplado bajo la CCLIP; (iv) asimismo la primera operación está incluida en el Programa del País (GN-2849) (¶1.28); y (v) la OPP posee una institucionalidad consolidada a lo largo de más de 10 años de experiencia de ejecución con el Banco y su personal se ha mantenido estable en el periodo; asimismo se enmarca en la Administración Central del Estado y por tanto utiliza procedimientos administrativos y financieros establecidos. El equipo de proyecto ha comprobado que en los proyectos anteriormente mencionados la OPP: (i) ha cumplido puntualmente las condiciones de los respectivos contratos de préstamo en todo lo relativo a los desembolsos, adquisiciones de bienes y servicios y otras materias sustantivas; (ii) los informes financieros y operativos (Estados Financieros Auditados (EFA), informes de cuentas, de ejecución presupuestaria y de gestión operativa) se han preparado y presentado en forma y tiempo, y son sólidos en cuanto a las políticas del BID; y (iii) las inversiones financiadas y terminadas se encuentran en operación. A su vez el análisis institucional realizado identifica riesgos fiduciarios clasificados como bajo, esto como resultado de la amplia experiencia del organismo ejecutor en proyectos con el Banco y su fortaleza institucional para la coordinación con los GD, lo que demuestra que previsiblemente se mantendrá una trayectoria de desempeño satisfactorio en los frentes que se cubrirán con la línea de crédito.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.4 Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), la primera operación dentro del marco de la CCLIP³⁶ es clasificada como Categoría “B”, ya que podría causar impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo, para los cuales se dispone de medidas de mitigación efectivas. Los impactos ambientales negativos se asocian especialmente con la construcción durante el período de ejecución de las obras. Esta primera operación requerirá la elaboración de un MGAS (¶3.2).

³⁵ Para mayores detalles sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad ver el [EEO6](#).

³⁶ De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Salvaguardas (OP-703) las CCLIP no requieren clasificación ex ante.

- 2.5 Se espera que los efectos ambientales y sociales sean positivos mejorando la calidad de vida de los habitantes de los GD beneficiarios. El Informe de Gestión Ambiental y Social ([IGAS](#)), resume el análisis ambiental y social efectuado para la presente operación, junto con las medidas para mitigar riesgos identificados.
- 2.6 Las obras del programa contarán con un Plan de Gestión Ambiental y Social que define las medidas de manejo ambiental a ser incorporadas a las bases de licitación y respectivos contratos para ejecución de dichas obras. Los GD son responsables de la supervisión de las obras.
- 2.7 Las obras serán ejecutadas dentro del derecho de vía actual, por lo que no se espera afectar predios, viviendas, áreas ambientales o socialmente sensibles, ni áreas indígenas. En caso de que hubiese afectación de áreas ambientales o socialmente sensibles se aplicará la Política de Medio Ambiente y Salvaguardias Ambientales (OP-703).
- 2.8 De conformidad con lo establecido en el Artículo 2 del Decreto 349 de 2005, que reglamenta la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 16.466 de 1994), los componentes de las obras del programa que requieren Autorización Ambiental Previa (AAP)³⁷ son las canteras de extracción de material. Será condición ambiental y social, que previo al inicio material de las obras previstas en el Componente I, el prestatario por intermedio del Organismo Ejecutor (OE) deberá constatar que el contratista respectivo ha obtenido la AAP de la cantera correspondiente.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.9 La OPP cuenta con una Unidad Coordinadora (UC)³⁸ para gestionar los programas con financiamiento del Banco, que posee normas, procedimientos y controles que se han demostrado adecuados. El equipo técnico de la oficina se ha mantenido relativamente estable a lo largo de la ejecución de las distintas operaciones financiadas por el Banco (2668/OC-UR, 1489/OC-UR y 993/OC-UR)³⁹, lo que conlleva a que se hayan identificados riesgos fiduciarios de calificación baja y que por tanto no requieren acciones de mitigación.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.10 Se ha realizado un taller de gestión de riesgos siguiendo la metodología del Banco. Durante el proceso de identificación y análisis del programa fueron identificados tres riesgos evaluados con severidad media que se vinculan principalmente con: (i) debilidades en las capacidades de gestión de los GD en

³⁷ Según el Decreto 349/2005 y modificativo 178/2009 requerirán AAP las actividades, construcciones u obras que se detalla en el Artículo 2 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales, entre las que se incluye la explotación de canteras.

³⁸ La UC cuenta con las siguientes áreas principales: coordinador general, área financiero contable, área de apoyo y ejecución de adquisiciones, área de evaluación y monitoreo.

³⁹ Asimismo, la oficina se encuentra dentro de la Administración Central por lo que sus procedimientos se enmarcan dentro del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el uso del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con la intervención preventiva de un contador delegado y del Tribunal de Cuentas de la totalidad de sus gastos. Cuenta con la auditoría del Tribunal de Cuentas de la República, quien ha emitido opinión limpia en todos sus informes.

el diseño y ejecución de obras; posibles retrasos en el calendario de ejecución debido a cambio de prioridades vinculadas a elecciones en 2018; (ii) falta de legitimidad de los programas viales; y (iii) uso de canteras no autorizadas. Para los mismos, se identificaron las siguientes medidas de mitigación: (i) generación de un equipo de elaboración de proyectos en la UE para suplir debilidades de gestión de los GD que lo requiera; (ii) asegurar facilitadores en los procesos de mediación con los actores y aplicar metodología participativa en la elaboración de los programas viales; y (iii) cumplimiento de la condición de ejecución sobre autorización ambiental previo al inicio de ejecución de obras, y la realización de talleres de formación ambiental con los GD.

- 2.11 Se ha evaluado como riesgo bajo posibles dificultades en la sostenibilidad de las inversiones. El PNCRD comprende la gestión integral de los caminos, esto es, la inversión inicial de adecuación geométrica o rehabilitación estructural y su correspondiente programa de mantenimiento; estando el financiamiento de este último comprometido con el aporte local del programa. Es condición de elegibilidad de las obras de rehabilitación o mejora que estén comprendidas en el PNCRD (¶1.35) y por tanto garantizado que poseen un programa de mantenimiento. La transferencia de los recursos a los GD, tanto para las obras como para el mantenimiento, se realizará contra certificación de la ejecución física realizada; la DDIP observará que dicha ejecución corresponda a lo establecido en el PNCRD (¶2.12).
- 2.12 **Certificación de obras y transferencia de recursos a los GD.** Los GD a través de sus respectivas direcciones de obras confeccionarán el documento de certificación de avance físico y liquidación financiera correspondiente a cada obra. La UC transferirá a los GD los recursos correspondientes al pago mensual de las adquisiciones certificadas y fiscalizadas por la DDIP.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será la República Oriental del Uruguay. El ejecutor será la OPP a través de la DDIP. Para la ejecución de los programas, la OPP contará con el apoyo de una UC, constituida en el ámbito de la DDIP.
- 3.2 La UC desempeñará funciones de coordinación y administración del programa ejerciendo las siguientes funciones principales: (i) coordinar la ejecución general del programa y sus componentes; (ii) preparar los Planes de Ejecución Plurianual (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA), los Planes de Adquisiciones (PA) y los informes de progreso semestrales; (iii) administrar los recursos del programa y elaborar los estados financieros, presentar las solicitudes de desembolsos, justificaciones de gasto y otros informes de acuerdo a los requerimientos del Banco; (iv) verificar el cumplimiento de los criterios establecidos en los documentos del programa para la ejecución de las distintas actividades y emitir informes para la posterior no objeción del Banco; (v) apoyar a los GD en el análisis de viabilidad de los proyectos y orientarlas sobre buenas prácticas, brindando apoyo y capacitación en los temas específicos; (vi) realizar la evaluación y el monitoreo de todas las acciones del programa y contratar las

- evaluaciones externas intermedias y finales; (vii) supervisar los procedimientos operativos de adquisiciones y financieros que lleven adelante los GD en el marco de la ejecución de los programas; (viii) elaborar guías, formularios, pliegos generales de licitación y otros instrumentos que favorezcan la ejecución y seguimiento de los mismos; y (ix) supervisar los procedimientos ambientales y sociales conforme a lo establecido en el Reglamento Operativo del Programa (ROP) ([EEO3](#)). Para cumplir con sus funciones, la UC deberá mantener adecuados sistemas para la administración de los contratos, administración contable-financiera y de control interno; y mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida nacional. **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento, la designación del personal principal de la UC en la DDIP (¶2.9) y la puesta en vigencia del ROP, que deberá incluir el MGAS del programa.**
- 3.3 Las GD serán subejecutores del programa. Sus responsabilidades incluyen: (i) elaborar y contratar los estudios de preinversión, y completar los diseños de los proyectos; (ii) realizar los procesos de licitación; (iii) contratar las obras y ejercer su dirección técnica; (iv) efectuar los pagos respectivos y presentar rendición de cuentas a la UC de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados; y (v) mantener adecuados estándares de mantenimiento para las inversiones de los programas. Asimismo, en el Componente II de Fortalecimiento de Gestión Departamental los GD participarán en las acciones previstas con el propósito de su implantación. La participación de los GD en el programa se formalizará mediante la firma por parte de la OPP y de los GD de Convenios Marco de Adhesión (CMA) en los cuales los GD declararán conocer el contrato de préstamo que financia el programa y se comprometen a ceñirse en la ejecución a lo estipulado por los distintos documentos del programa, incluyendo el ROP.
- 3.4 En los convenios que la OPP acuerde con los GD, se incluirán las obligaciones: (i) prestar rendición de cuentas al OE de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados; (ii) mantener adecuados registros contables y financieros; (iii) mantener debidamente archivada la documentación de evidencia de contrataciones y gastos efectuados con recursos del financiamiento y de la contrapartida; y (iv) mantener la contabilidad exclusiva y separada para el manejo de los recursos del programa y del aporte departamental.
- 3.5 Será condición contractual especial de ejecución de las obras comprendidas en el Componente I, a ser realizadas por cada GD, la firma del CMA respectivo entre el GD correspondiente y el GN.
- 3.6 El Componente I será ejecutado principalmente por los GD bajo la supervisión de la UC. Los GD serán los responsables de contratar las consultorías para el diseño de proyectos y supervisión de obras, en caso de que se requiera. Asimismo, se realizarán los llamados a licitación y el pago a contratistas en base a procedimientos acordados con la UC que forman parte del ROP.
- 3.7 El plazo para el inicio material de las obras comprendidas en el programa será de cuatro (4) años, contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, y el

financiamiento de las obras del programa deberá comprometerse hasta seis (6) meses antes de la fecha prevista para el último desembolso.

- 3.8 **Certificación de obras y transferencia de recursos a los GD.** Los GD a través de sus respectivas direcciones de obras confeccionarán el documento de certificación de avance físico y liquidación financiera correspondiente a cada obra. La UC transferirá a los GD los recursos correspondientes al pago mensual de las adquisiciones certificadas y fiscalizadas por la DDIP.
- 3.9 **Auditorías.** Durante la ejecución, la UC presentará anualmente los Estados Financieros Auditados (EFA) del programa, en los términos requeridos por el Banco. Se acordó con el ejecutor que la auditoría será realizada por el Tribunal de Cuentas de la República, que ha realizado la auditoría del Préstamo 2668/OC-UR de manera satisfactoria. Los EFA serán presentados a los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal, y el de cierre dentro de los 120 días posteriores al último desembolso.
- 3.10 **Desembolsos.** La modalidad de desembolsos será la de anticipos basado en las necesidades reales de liquidez. Preferentemente, estos anticipos se harán en forma semestral, una vez que se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 70% del monto anticipado⁴⁰, y como documentación se requerirá la presentación de los formularios de rendición y la planilla de planificación financiera. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.
- 3.11 **Adquisiciones.** La adquisición de obras y bienes y la contratación de los servicios de consultoría se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiadas por el BID (GN-2350-9). Considerando que la OPP y los GD cuentan con experiencia previa en ejecución de operaciones con el Banco de carácter similar a la presente⁴¹, se ha determinado que la modalidad de supervisión de las adquisiciones será ex post para todos los procesos por debajo de los límites de licitación pública internacional y del límite para la conformación de listas cortas internacionales. No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.12 El Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER2](#)) tiene por objetivo acompañar la ejecución del programa, la realización de las actividades propuestas, y la ejecución física y financiera de los productos. El plan incorpora tres elementos principales de monitoreo: (i) administrativo y control del programa; (ii) de las actividades y productos; y (iii) de los resultados del mismo.
- 3.13 La metodología de evaluación propuesta será un antes y después, que consistirá en la medición de los indicadores de resultados de línea base del proyecto y

⁴⁰ Teniendo en cuenta que esta operación se ejecutará en forma descentralizada a través de los 19 GD (subejecutores), para evitar posibles retrasos en el programa se acordó con el ejecutor considerar un porcentaje de justificación del 70% de los saldos anticipados.

⁴¹ Programas 2668/OC-UR, 1489/OC-UR y 993/OC-UR, donde los GD realizan las contrataciones con el apoyo y fiscalización de OPP.

después de implementadas las intervenciones en cada GD; y la comparación de las mediciones para constatar el logro de las metas. Adicionalmente, se realizará una evaluación económica ex post de los beneficios esperados del programa y se utilizará el Modelo HDM-4. El análisis costo beneficio ex post de cada una de las obras financiadas por el programa se realizará conforme a lo detallado en el Plan de Monitoreo y Evaluación. El informe de evaluación será parte del Informe de Terminación de Proyecto (PCR) a partir del análisis de criterios centrales y criterios no centrales. Los criterios centrales del PCR, básicamente evalúan el desempeño del proyecto y se determinan en forma objetiva con base en los resultados y productos del mismo, y se califica a través de cuatro criterios: (i) efectividad; (ii) eficiencia; (iii) relevancia; y (iv) sostenibilidad. los criterios no centrales del PCR son aquellos evaluables, pero que no califican la efectividad de la intervención.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países	-Caminos construidos o mejorados (km)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	Mejora de la infraestructura del transporte.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación
		8.5	Puntuación máxima
		9.0	10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0	
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0	10
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5	
4.4 Supuestos Razonables		1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5	
5. Evaluación y seguimiento		6.6	33.33%
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5	10
5.2 Plan de Evaluación		4.1	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B	
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos.	
No-Fiduciarios		Adquisiciones y contrataciones: Método de comparación de precios.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Sí	El programa propone actividades - a través del componente de fortalecimiento institucional - que tienen la finalidad de promover la integración de género en el sector, particularmente en lo relacionado a las actividades operativas. Esto permitirá incrementar en los Gobiernos Departamentales el conocimiento sobre la brecha de género existente en el sector.	
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			
Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.			
El crecimiento del sector agropecuario en Uruguay, que ha impulsado el desarrollo económico y la expansión agrícola en el país, ha presentado significativas transformaciones productivas y tecnológicas que le han permitido incrementar la eficiencia de su producción. Este crecimiento ha derivado en un incremento sustancial de la demanda por infraestructura vial y sus instituciones asociadas, las cuales presentan dificultades para responder a esta evolución. La línea de Crédito UR-O115, que presenta como primer programa la operación UR-L1114, busca resolver esta situación contribuyendo a mejorar: la accesibilidad de la red vial, reduciendo los costos generalizados de transporte para garantizar la transitabilidad; y la capacidad de las instituciones públicas, nacionales y departamentales, incrementando la eficiencia del gasto público destinado a proveer servicios de infraestructura de caminos departamentales.			
El programa presenta dos componentes: (i) rehabilitación y conservación de caminos rurales; y (ii) fortalecimiento institucional. Ambos componentes responden al diagnóstico presentado y atacan los factores causales que originan los problemas específicos. Tanto el diagnóstico como la lógica del programa están correctamente planteados y cuantificados. La matriz de resultados, reflejo del diagnóstico y las intervenciones propuestas, es adecuada.			
La evaluación económica se fundamenta en un análisis costo-beneficio. Los indicadores económicos son positivos en todos los casos. El análisis de sensibilidad demuestra la robustez de los resultados, e identifica las variables con cierto grado de incertidumbre que pueden afectar los beneficios del proyecto. Se ha identificado la variable del incremento del costo de la obra como el principal factor de riesgo.			
El anexo de monitoreo y evaluación es adecuado e identifica correctamente las etapas, las responsabilidades, los presupuestos y los tiempos. La evaluación ex post de los resultados propone una evaluación antes y después y una evaluación económica del tipo costo-beneficio ex post que validará los beneficios económicos por concepto de ahorro de costos de operación vehicular y ahorro en tiempos de viaje.			
El riesgo valorado de la operación es bajo. Todos los riesgos que presentan una calificación del riesgo medio presentan acciones de mitigación.			

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del programa:	El objetivo general es contribuir al aumento de la productividad en las áreas rurales, a través de la mejora de la infraestructura de caminos rurales. El objetivo específico es contribuir a mejorar la accesibilidad y reducir los costos generalizados de transporte, a través de la rehabilitación y conservación de caminos rurales. Además, el programa contribuirá a la mejora de la capacidad de las instituciones públicas, nacionales y departamentales, para incrementar la eficiencia del gasto público destinado a proveer servicios de infraestructura de caminos rurales.
-------------------------------	--

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados esperados	Unidad		Línea de base (2015)	Intermedio (2019)	Meta (2021)	Medios de verificación / comentarios
Mejora de la accesibilidad ¹ y reducción de los costos generalizado de transporte						
Costo promedio de operación vehicular en caminos de pavimento asfáltico	US\$/ veh-km	Autos y camionetas	0,303	---	0,200	Highway Development and Maintenance Model 4 (HDM-4), informe de evaluación ex ante y ex post del programa.
		Camiones semipesados	1,739	---	1,006	
		Camiones pesados	1,685	---	0,952	
Costo promedio de operación vehicular en caminos de pavimento granulares	US\$/ veh-km	Autos y camionetas	0,296	---	0,227	Los valores de línea de base y metas surgen de la evaluación económica de los proyectos de la muestra aplicando HDM-4
		Camiones semipesados	1,794	---	1,273	
		Camiones pesados	2,267	---	1,582	
Costo promedio de tiempo de viaje en caminos de pavimento asfáltico	US\$/ veh-km	Autos y camionetas	0,380	---	0,179	HDM-4, informe de evaluación ex ante y ex post del programa.
		Camiones semipesados	0,010	---	0,006	
		Camiones pesados	0,008	---	0,004	
Costo promedio de tiempo de viaje en caminos de pavimento granulares	US\$/ veh-km	Autos y camionetas	0,397	---	0,216	Los valores de línea de base y metas surgen de la evaluación económica de los proyectos de la muestra aplicando HDM-4
		Camiones semipesados	0,010	---	0,006	
		Camiones pesados	0,011	---	0,006	
Tiempo sin disponibilidad al tránsito en caminos incluidos en el Programa Nacional de Caminos Departamentales Rurales (PNCDR) ²	Total de horas no transitables en eventos extremos		1.800	1.650	1.500	Informe de medio término y final, según cálculo realizado por la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) a partir de la información relevada con el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) y Jefaturas de Policía Departamentales
Mejora de la capacidad de las instituciones públicas, nacionales y departamentales, para incrementar la eficiencia del gasto público destinado a proveer servicios de infraestructura de caminos departamentales						
Cumplimiento del PNCDR	km ejecutados / km previstos ³		0	40%	80%	Informe de medio término y final, según certificación de ejecución en caminos del Plan Nacional

¹ Podemos definir accesibilidad en términos generales, como la mayor o menor facilidad con la cual un individuo o un grupo de individuos susceptibles a desplazarse pueden acceder a un lugar o servicios a través de los medios de transporte existentes de forma constante, segura y asequible.

² La línea de base actual corresponde al valor referencial registrado en el evento extremo de abril 2016 en 172 localizaciones críticas. Durante la elaboración del PNCDR se identificarán las localizaciones críticas en la red del programa, que recurrentemente cortan al tránsito ante eventos extremos de inundación (eventos definidos según SINAE). Una vez el PNCDR defina los criterios de actuación para dichos caminos, se reestimaré la línea de base y la meta alcanzada.

³ Longitud ejecutada respecto de la longitud prevista, en rehabilitación y mantenimiento, en los caminos del PNCDR.

Resultados esperados	Unidad	Línea de base (2015)	Intermedio (2019)	Meta (2021)	Medios de verificación / comentarios
Número de los GD que ejecutaron más del 70% del PNCDR correspondiente ⁴	Número de Gobiernos Departamentales (GD) con km ejecutados / km previstos > 70%	0	10	15	Informe de medio término y final, según certificación de ejecución en caminos del Plan Nacional

⁴ El número de los GD que ejecutaron más del 70% del PNCDR corresponde con el indicador del Marco de Resultados Corporativo (CRF) de “Agencias Gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen herramientas tecnológicas y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos”.

PRODUCTOS ESPERADOS

Productos	Costo (US\$)	Unidad	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medios de verificación
1. Rehabilitación y conservación de caminos rurales										
Longitud de caminos incluidos en el PNCDR rehabilitados ⁵	n/c	km	0	80	80	80	80	80	400	Informe semestral con información de certificación de obra. Visita de supervisión
Longitud de caminos del PNCDR mantenidos	n/c	km	0	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	40.000	Informe semestral con información de certificación de obra. Visita de supervisión
2. Fortalecimiento institucional										
Nº de documentos de procedimientos técnicos y administrativos para evaluar y validar nuevas técnicas constructivas y materiales, aprobados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ⁶	500.000	Unit	0			1		1	2	Copia de los documentos entregada anexa a informes semestrales
Nº de documentos de recomendaciones sobre diseño de proyectos y buenas prácticas de ejecución de obras viales, aprobados por la OPP ⁷	500.000	Unit	0	1	2	2	2	2	7	Copia de los documentos entregada anexa a informes semestrales
Nº de cursos de capacitación, aprobados por OPP, impartidos a los GD en planificación y gestión de caminos rurales	400.000	Unit	0	1	2	2	2	2	7	Informe semestral conteniendo información de los cursos y registro de asistentes
Actualización y adaptación al PNCDR de la plataforma informática para gestión del inventario vial, aprobada por la OPP	800.000	Unit		1					1	Informe semestral conteniendo descripción técnica del sistema y manual de usuario

⁵ La suma de la longitud en km de caminos rehabilitados o mantenidos, corresponde a indicador del CRF de “carreteras construidas o mejoradas”.

⁶ La Cooperación Técnica (CT) UR-T1140 que se encuentra en ejecución financia la elaboración de los documentos técnicos que se utilizarán al inicio de la ejecución de este programa. En el programa se prevé la actualización de los mismos documentos a partir de la experiencia en la ejecución y del eventual cambio tecnológico.

⁷ Incluye buenas prácticas de planificación, gestión y mantenimiento vial (que contemplan las implicancias del cambio climático), de criterios de diseño de proyectos de caminos y obras de arte, de gestión ambiental, de seguridad vial y ocupacional.

Productos	Costo (US\$)	Unidad	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medios de verificación
Nº de actividades de promoción de empresas a mediano porte para su integración al registro de empresas de obra pública ⁸	150.000	Unit	0			2	2		4	Documentos e información sobre talleres anexa a los Informes semestrales
Nº de actividades de promoción de equidad de género en sector vía, realizadas o co realizadas por la OPP ⁹	150.000	Unit	0		1	1			2	Informe semestral conteniendo documentos, información de los cursos y talleres

⁸ Incluye estudios de identificación de empresas, talleres de introducción al PNCDR, estudio para identificación de acciones y modificaciones en los instrumentos para promover la integración a estas empresas al registro de empresas de obra pública.

⁹ Incluye seminarios y talleres de sensibilización, cursos de capacitación específicos para la integración femenina en actividades de planificación, gestión, ejecución y fiscalización de obras.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País: Uruguay

Número de proyecto: UR-L1114

Nombre del programa: Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión (CCLIP) y Primer Programa de Mejora de Caminos Rurales Productivos

Organismo Ejecutor (OE): Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Preparado por: Nadia Rauschert y David Salazar (FMP/CUR)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación corresponde a la primera operación individual de la CCLIP (UR-O1150), por US\$130 millones, de los cuales US\$75 millones serán con recursos del financiamiento del Banco. El prestatario será la República Oriental del Uruguay, el OE será la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), siendo los 18 Gobiernos Departamentales (GD) del interior del país los posibles subejecutores de esta operación. La OPP es un organismo dependiente de la Presidencia de la República, que cuenta con una estructura organizacional y administrativa que será responsable de ejecutar los recursos de la operación, así como de gestionar el oportuno financiamiento de los aportes de contrapartida local.
- 1.2 Los acuerdos y requisitos fiduciarios establecidos para el presente programa se fundamentan en los antecedentes de la OPP como Unidad Ejecutora (UE) de los Préstamos 1489/OC-UR Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (cerrado) y 2668/OC-UR Programa de Desarrollo y Gestión Sub Nacional, en fase final de ejecución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR Y SUBEJECUTOR

- 2.1 La OPP tiene experiencia en la ejecución de proyectos con el Banco. La UE de este préstamo es sustancialmente la misma a cargo del Préstamo 2268/OC-UR, cuyo contexto fiduciario es satisfactorio. Asimismo, esta unidad estará a cargo de la presente Operación UR-L1114, en fase de diseño, quienes en conjunto con los coordinadores de cada componente, coordinador general y las áreas de apoyo, dependerán de la Dirección de Descentralización.
- 2.2 Sus procesos y su ambiente general de controles internos, se los considera razonables, en su conjunto.
- 2.3 Los sistemas nacionales o sus equivalentes se utilizarán en esta operación, son los siguientes:
 - (i) **Presupuesto:** los recursos presupuestales de esta operación han sido considerados en la nueva Ley de Presupuesto Quinquenal 2015-2019.
 - (ii) **Tesorería:** para manejar los recursos del programa se habilitará una cuenta especial en el Banco Central del Uruguay (BCU), cuenta que forma parte de

la Cuenta Única Nacional (CUN) a nombre de la OPP. Este luego transferirá a cada GD en base a las necesidades mensuales de caja que estas presentan.

- (iii) **Control externo:** será efectuado por el TCR, organismo que cuenta con nivel de elegibilidad I en la lista de auditores elegibles de la Representación de Uruguay.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Durante el taller de riesgos, realizado en junio de 2016 bajo la metodología GRP, se identificaron dos riesgos fiduciarios, ambos de calificación baja.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES

- 4.1 **Tipo de cambio.** Para la rendición de cuentas de los gastos realizados en moneda local a dólares (moneda de la operación) se utilizará el criterio del tipo de cambio de la fecha de la conversión de los dólares transferidos por el Banco. Para los gastos con fuente de contrapartida y para el reconocimiento de gastos, si hubiere, se usará el tipo de cambio del último día del mes anterior a la fecha efectiva del pago.
- 4.2 **Justificación de gastos.** Teniendo en cuenta el mecanismo de ejecución de esta operación, que implica la transferencia de recursos a los GD, cada una con sus correspondientes procesos y tiempos de rendición, así como las normas presupuestarias del país que comprometen los recursos del Banco con los compromisos a nivel del sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-código SIR) y sumado al volumen transaccional, es que a efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de los componentes y que la UE no presente dificultades con su liquidez, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 70% de los saldos anticipados.
- 4.3 **Auditoría de estados financieros.** Se presentarán estados anuales dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio y un estado final al cierre, dentro de los 120 días posteriores a la fecha vigente del último desembolso.
- 4.4 **Subejecución de los GD.** Para la ejecución de las obras previstas en el Componente II, la ejecución de las obras, contrataciones, supervisión y pagos estarán a cargo de las mismas intendencias beneficiarias, con asesoría cercana de la UC, quien asegurará el cumplimiento del Plan de Adquisiciones (PA) y los procedimientos aplicables.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID (GN-2350-9).

5.2 Ejecución de las adquisiciones:

- (i) Para la contratación de las obras previstas en el Componente II, se ha acordado con el Banco un pliego particular de condiciones, que será utilizado para la contratación de obras bajo el límite de Licitación Pública Internacional (LPIs).
- (ii) En función de la existencia de una adecuada normativa nacional sobre los procedimientos para dar vista de los expedientes licitatorios a los oferentes, así como la posibilidad de que estos accedan a los documentos de las ofertas, y en función de que esta práctica se encuentra regulada (TOCAF Arts. 65 y 67, así como la Ley No. 18.381) y ha sido evaluada por el Banco en las operaciones en ejecución, el ejecutor podrá en esta operación hacer uso de dicha normativa, adaptando lo pertinente en los documentos de licitación a ser utilizados que deberán contar con la no objeción previa del Banco¹.
- (iii) Antes de llevar a cabo cualquier proceso de adquisición, el OE deberá presentar para la aprobación previa del Banco el PA con el detalle que indique: (i) los contratos para bienes y servicios requeridos para llevar a cabo el programa; (ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de las contrataciones. El prestatario deberá actualizar el PA con frecuencia mínima de 12 meses, y según las necesidades del programa. Cualquier propuesta de revisión del PA debe ser presentada al Banco para su aprobación.

5.3 Las siguientes son las disposiciones aplicables para la ejecución de las adquisiciones:

- (i) **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría²:** los contratos generados y sujetos a LPI se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEL) emitidos por el Banco, con la posibilidad de incorporar lo indicado en 5.2.i. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación satisfactorios para el Banco.
- (ii) **Firmas consultoras:** se seleccionarán y contratarán según las políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex ante.
- (iii) **Selección de los consultores individuales:** de acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9, no se requiere del uso de lista corta ni se utiliza la solicitud estándar de propuestas. El ejecutor realizará procedimientos nacionales complementarios a los exigidos a la política del

¹ El procedimiento descrito se enmarca dentro de una práctica nacional que favorece la transparencia en las adquisiciones y que no se contrapone con la aplicación de las políticas del Banco. Para asegurar que en la práctica el procedimiento se ejecute dentro de lo permitido por las políticas del Banco, los documentos de licitación deberán contar con la no objeción del Banco.

² Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

Banco, los cuales no se contraponen con lo allí estipulado, pero deberá asegurar que se cumplen con los plazos y la validez de la publicidad de los llamados.

- 5.4 **Adquisiciones anticipadas/Financiamiento retroactivo.** No se prevé esta modalidad.

Tabla 1. Montos Límites para Uruguay (miles de US\$)

Obras			Bienes ³			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50 ⁴	> 200	≤ 200

- 5.5 **Adquisiciones Principales:** Ver PA.
- 5.6 **Supervisión de adquisiciones.** El método de revisión inicial es ex post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Las LPI y consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex ante.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** Se verificará la correcta asignación presupuestaria dentro del Presupuesto Quinquenal 2015-2019 y se realizará un seguimiento de su ejecución a efectos de que la operación pueda ejecutar en los tiempos previstos de acuerdo con su Plan Operativo Anual (POA).
- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** Los estados financieros del proyecto deberán ser emitidos de acuerdo a Normas Internacionales de Información Financiera. La OPP usará el mismo sistema contable que viene utilizando para la registración de las operaciones anteriores financiadas por el Banco. Dicho sistema se denomina Gestión Contable Integral (GCI), siendo un sistema bimoneda que cumple con los requisitos contables necesarios para la registración de esta operación. El ejecutor posee un plan de cuentas complejo, con una apertura auxiliar por centro de costos asociado a los productos de la Matriz de Resultados (separado por intendencia). Esta apertura permite generar información por rubro contable, producto y por intendencia.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Para el uso de fondos, la OPP deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del programa en el BCU. Se desembolsará en base a anticipos financieros, fundamentados en una programación de caja de periodicidad máxima semestral en base a las necesidades financieras de este y de los GD.
- 6.4 **Control interno y auditoría externa.** Los informes de la auditoría externa del programa y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, dentro de los 120 días siguientes. Se deberán tomar en consideración las Normas

³ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

⁴ Para el caso de bienes técnicamente simples, se podrá utilizar CP hasta el límite de LPN.

Internacionales de Auditoría (NIA) y las guías emitidas por el Banco para tal efecto.

VII. PLAN DE SUPERVISIÓN FINANCIERA

7.1 El Plan de Supervisión considerará los siguientes aspectos:

- (i) Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera, donde entre otros aspectos se hará énfasis en el fortalecimiento y capacitación de los GD en los procesos y requisitos de información del Banco.
- (ii) La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex post, y la verificación será efectuada por el auditor externo, junto con la presentación de sus informes anuales.