

## URUGUAY

### PERFIL DE PROYECTO (PP)

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del proyecto:</b>	Fortalecimiento de la Dirección Nacional Ambiental y de la capacidad de gestión ambiental del país	
<b>Número del Proyecto:</b>	UR-L1083	
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Helena Landázuri de Piaggese (INE/RND) y Luis Macagno (RND/CUR), Co-Jefes del Equipo; Juan José Miranda (INE/RND); Javier Cayo (LEG/SGO) y Rosario Gaggero, asistente de proyecto (INE/RND)	
<b>Prestatario:</b>	República Oriental del Uruguay	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MTOVMA) por intermedio de su Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)	
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (CO):	US\$5 millones
	Local:	US\$1 millón
	Total:	US\$6 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas:	Ninguna
	Categoría:	C

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- A. Capacidad de gestión ambiental e incremento de las inversiones en el país**
- 2.1 Crecimiento de la demanda por servicios de gestión ambiental en Uruguay.** Desde 2008 Uruguay ha transitado el período de mayor captación de inversiones extranjeras de su historia, lo cual llevó a que la inversión extranjera directa (IED) en términos del PBI aumentara de un promedio de 2,8% en el período 2001-2004 a 6% en 2005-2011, posicionando a Uruguay como el segundo mayor receptor de inversiones en relación al PBI en América del Sur (después de Chile). Esto ha llevado a que en 2011 el stock de IED totalizara US\$15.160 millones, lo que representa un 32% del PBI, uno de los ratios más altos de la región. Las razones que explican esta evolución se relacionan con el hecho de que Uruguay cuenta con un marco normativo que promueve fuertemente la inversión, y que además presenta indicadores de clima económico, estabilidad política y social que lo colocan entre los primeros puestos de Latinoamérica.
- 2.2** La IED productiva que ingresó en los últimos años al país se concentró principalmente en los sectores de la construcción, agrícola, forestal e industria manufacturera. Los grandes proyectos de inversión en curso -en particular, la planta de celulosa de Montes del Plata (US\$2.600 millones) y el proyecto de minería de Aratirí (US\$3.000 millones)- aseguran la continuidad del flujo de inversiones en los próximos años. A éstos se agregan varios grandes proyectos de

inversión en estudio que, de concretarse, también contribuirán al crecimiento sostenido de la inversión en Uruguay en el mediano plazo. Los proyectos en estudio incluyen: un puerto de aguas profundas en el departamento de Rocha, una planta de regasificación de GNL, una tercera planta de celulosa en los departamentos de Cerro Largo o Durazno y una nueva cementera en el departamento de Treinta y Tres. Todos estos proyectos tienen el potencial de generar un alto impacto ambiental.

- 2.3 **Capacidad de gestión ambiental del país.** Uruguay ha optado por un modelo de gestión ambiental que coloca a la agencia cabeza de sector bajo el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Dentro del MVOTMA hay 3 Direcciones Nacionales que tienen injerencia directa en la gestión ambiental: la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), cabeza de sector, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y la Dirección Nacional de Agua (DINAGUA). DINAMA tiene a su cargo la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia. DINOT tiene la responsabilidad de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes de desarrollo urbano y territorial, apoyando a las intendencias municipales (IM) en la elaboración de sus directrices de ordenamiento territorial. DINAGUA gestiona la administración, uso y control de los recursos hídricos, lo que incluye agua potable y saneamiento.
- 2.4 La capacidad de gestión ambiental del Uruguay ha venido creciendo gradual pero sostenidamente, en parte gracias al apoyo del Banco. El Banco aprobó el préstamo “Modernización de la Institucionalidad para la Gestión y Planificación Ambiental” por US\$5M (1866/OC-UR, 2007), el cual se concentró en garantizar acceso a recursos humanos especializados (los cuales se han duplicado durante la ejecución del proyecto, de 100 a 158 funcionarios, de los cuales 60 son financiados por el proyecto); el proyecto financió capacitación para el personal, consultorías para llevar adelante una reingeniería de procesos internos, recursos para el arranque de la implantación de un nuevo sistema informático, y adquisición de equipo. El préstamo del Banco contribuyó a ampliar y hacer más eficiente la capacidad de gestión de DINAMA, lo cual se ha traducido en los siguientes indicadores principales: i) se logró reducir el tiempo promedio para la expedición de autorizaciones ambientales previas (AAP) para proyectos con impacto ambiental medio y alto de casi 2 años en 2007 a 10 meses en 2012; ii) se redujo en un 70% el tiempo de respuesta ante denuncias ambientales recibidas entre 2010 y 2012; y iii) se incrementó el número de sujetos bajo control de 500 en 2008 a 2000 en 2012. El proyecto apoyó también la elaboración de una propuesta de re-estructuración interna del MVOTMA, que eventualmente posibilitaría avanzar hacia una nueva agencia especializada; adicionalmente se promovió la operación en red de organismos con responsabilidad por la gestión ambiental mediante planes piloto de control y fiscalización en sectores industriales y agropecuarios prioritarios, sistema de monitoreo de emisiones gaseosas online para grandes emprendimientos, instrumentos de autocontrol para empresas controladas, y sistema de acreditación de laboratorios ambientales.

- 2.5 **Retos a futuro.** A pesar de los logros alcanzados, el ritmo actual y pronosticado de la inversión en Uruguay hace prever que DINAMA requerirá fortalecer aún más su gestión para poder hacer frente a una carga de trabajo que va creciendo no sólo en cantidad sino en complejidad, al irse incorporando nuevos sectores de actividad económica con alto impacto ambiental. En este sentido las necesidades se centran en fortalecer las actividades de control ambiental en el sector minería y ganadero (feedlocks) y consolidar las actividades ya desarrolladas en evaluación de calidad de agua subterránea y superficial así como la calidad de aire urbano. Esta expansión de las actividades de DINAMA requerirán de un soporte analítico en la evaluación de dichos sectores, por lo cual se hace necesario el diseño e implementación de una Unidad de Economía Ambiental. Adicionalmente, es necesario fortalecer el área de monitoreo de la calidad ambiental, específicamente, el desarrollo de un sistema nacional de indicadores ambientales, y la emisión de normas de estándares de calidad de agua, aire y contaminantes en el suelo.
- 2.6 Por otra parte, existen otras oficinas gubernamentales con funciones que se relacionan con la gestión ambiental, de ahí que DINAMA deba consolidar relaciones transversales con muchos organismos públicos. Similar coordinación debe extenderse a las Intendencias Municipales, particularmente en áreas de monitoreo de calidad de agua, aire y suelo, y de gestión de residuos sólidos.
- 2.7 **Estrategia del proyecto propuesto.** La presente operación constituye un segundo financiamiento del Banco en apoyo del fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental del Uruguay. Esta segunda operación atenderá las áreas y procesos más críticos de la gestión, partiendo de los logros alcanzados con la primera operación y atendiendo a las presiones sobre el medio ambiente que genera el creciente flujo de inversión en el país. El proyecto apoyará procesos iniciados bajo otras operaciones del Banco, en particular: i) Programa de Reforma del Estado; y ii) el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional recientemente aprobado (UR-L1038), que entre sus objetivos busca contribuir a mejorar la gestión territorial de las Intendencias Municipales (IM), a través de capacitación y diseño de herramientas para la implementación de los instrumentos previstos en la ley de Ordenamiento Territorial.
- 2.8 **Consistencia con el GCI-9 y la Estrategia de País.** El proyecto se enmarca en los objetivos de financiamiento para 2012-2015 establecidos en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco: i) apoyo a países pequeños y vulnerables; y ii) respaldo a iniciativas sobre cambio climático y sostenibilidad ambiental. Esta operación está vinculada a la Estrategia de País en la Matriz de Resultados bajo el Sector (I), Gestión y Finanzas Públicas, a través del objetivo estratégico de mejora de la gestión del estado y en particular de la eficiencia del sistema de monitoreo ambiental. La estrategia destaca el creciente flujo de inversiones que hace que se requiera reforzar la institucionalidad de la gestión ambiental, por lo que incluye el indicador “Tiempos promedio de procesamiento de permisos ambientales de DINAMA”. El proyecto apoya además el fortalecimiento de sistemas nacionales en materia de evaluación y gestión social y ambiental. Al ser el MVOTMA uno de los tres pilotos del Programa de Reforma del Sector Público, el proyecto propuesto contribuirá también a implementar las

reformas que se acuerden con el Ministerio de Finanzas y Economía y OPP con el objeto de modernizar la gestión pública y aumentar su transparencia.

## **B. Objetivos**

- 2.9 **Finalidad.** El Programa busca apoyar el desarrollo de la gestión ambiental en Uruguay mediante la consolidación de la organización cabeza de sector y la profundización de los vínculos de ésta con el resto de los organismos públicos y privados, de alcance nacional, departamental o local que actúan en ese sector.
- 2.10 **Objetivos.** i) hacer más eficientes y efectivas las funciones de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), control y mejora del desempeño, calidad ambiental y planificación ambiental de DINAMA; ii) articular las funciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial y manejo de recursos naturales; y iii) fortalecer el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental a través del desarrollar proyectos demostrativos de gestión ambiental integrada con participación de otros sectores y niveles de gobierno (Ministerios Sectoriales e Intendencias) y el fortalecimiento de la relación con la sociedad civil.

## **III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR**

- 3.1 **Evaluación de la Fase 1.** Una reciente evaluación del préstamo 1866-OC/UR concluyó que: i) DINAMA ha ejecutado a cabalidad la gran mayoría de las actividades previstas bajo el componente de re-ingeniería de procesos; y ii) las deficiencias más importantes son la demora en el sistema de información ambiental y la operación de la gestión ambiental en Uruguay como un “sistema” integrado, la cual ha sido iniciada pero requiere apoyo. Sobre la base del análisis realizado se propone organizar la nueva operación en tres componentes, los cuales serán desarrollados en detalle tomando en cuenta buenas prácticas internacionales y la aplicación de las políticas del Banco:
- 3.2 **Componente 1. Fortalecimiento de la DINAMA.** El proyecto apoyará mejoras de la capacidad de gestión de DINAMA<sup>1</sup> mediante: i) integración de la cadena de procesos de “autorización – control – mejora del desempeño – evaluación de la calidad ambiental”, el desarrollo de nuevas estrategias de evaluación de la calidad y control en concordancia con el diseño de reingeniería de instrumentos de gestión ambiental desarrollada con el anterior programa de préstamo; ii) fortalecimiento del área de planificación ambiental, evaluación ambiental estratégica y economía ambiental; iii) modernización de las funciones de control y seguimiento ambiental y evaluación ambiental integrada a través de adquisición de equipos e implementación de nuevas tecnologías; y iv) profundización del desarrollo de indicadores ambientales y del sistema informático vinculado al Sistema de Información Ambiental (SIA).
- 3.3 **Componente 2. Integración de la gestión ambiental y ordenamiento ambiental del territorio.** Se profundizará la coordinación entre las tres

---

<sup>1</sup> El MVOTMA es uno de los tres ministerios piloto del programa de Reforma del Estado. El MVOTMA envió una propuesta de reestructuración del ministerio, que incluye naturalmente DINAMA al igual que DINOT y DINAGUA, a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) en Diciembre de 2012 y se espera su aprobación antes del final del año 2013. Esta propuesta de reestructura incrementaría el personal de DINAMA en un 72%.

Direcciones Nacionales que integral el área ambiental del MVOTMA. Se avanzará en la mejora de las articulaciones internas, el desarrollo de procedimientos ambientales integrados, y del Sistema de Información vinculado al área ambiental, ordenamiento territorial y gestión de recursos hídricos. Se fortalecerá la implantación de una nueva estructura del MVOTMA, incluyendo la articulación con la nueva función de Meteorología. Se evaluarán estrategias de desconcentración de la gestión ambiental que apoyen la planificación quinquenal 2015 – 2020.

- 3.4 **Componente 3. Apoyo a la implementación de acciones inter institucionales participativas en el marco del Sistema Nacional Ambiental.** El proyecto trabajará en tres ejes estratégicos: i) fortalecimiento de las capacidades locales (Intendencias Departamentales) para la aplicación de la política ambiental nacional en su territorio; ii) desarrollo de proyectos piloto de gestión ambiental coordinada con otros sectores de gobierno con incidencia en temas ambientales; y iii) mejora de la participación pública y de organismos de la sociedad civil.

#### IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 4.1 El proyecto pretende apoyar la mejora de la capacidad de gestión ambiental del país con inversiones de fortalecimiento institucional. Propuesta clasificación C.

#### V. OTROS ASPECTOS

- 5.1 La **evaluación económica** del proyecto consistirá en un análisis de costo-efectividad, ya que los beneficios que se espera generar son difíciles de monetizar. El Equipo de Proyecto tiene como base los datos de costos de la primera operación, además de otras operaciones en el sector. Para la estimación de beneficios, se analizará un sector económico específico que se beneficie del acortamiento de tiempos de procesamiento de trámites derivados del proyecto, a su vez resultado de mejoras en la capacidad de gestión de DINAMA. Asumiendo que se mantiene constante la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), una disminución en el tiempo necesario para obtener una autorización ambiental previa (que posibilita el arranque de un proyecto) sería indicativo de un ahorro de recursos para el sector productivo.
- 5.2 La **evaluación de beneficios** (ex post) del proyecto consistirá en un análisis de costo-efectividad ex-post, que básicamente implica que se reestimaré el ejercicio de costo-efectividad hecho ex ante, evaluando la confiabilidad y validez de los supuestos pre-establecidos.

#### VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma y costos de preparación, y establece los hitos necesarios para lograr la distribución del POD a QRR en septiembre 2013, la aprobación del DLP por OPC en octubre 2013 y el envío para la aprobación del LP en el Directorio en octubre de 2013. Con fondos administrativos se financiarán servicios de consultoría y dos misiones por un total de US\$97.600.

## ANEXO I - CONFIDENCIAL

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	ENVIRONMENT AND NATURAL DISASTERS- ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Piaggese, Helena L. de ( <a href="mailto:HELENAL@iadb.org">HELENAL@iadb.org</a> )
	<b>Project Title</b>	Program to Support DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente)
	<b>Project Number</b>	UR-L1083
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Piaggese, Helena L. de ( <a href="mailto:HELENAL@iadb.org">HELENAL@iadb.org</a> )
	<b>Assessment Date</b>	2013-03-28
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) <a href="#">Access to Information Policy– OP-102</a>
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the	(B.07)

		loan agreement and project operating or credit regulations.	
		The operation is a repeat or second phase loan.	(B.14)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
	<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	<b>Additional Comments:</b>		

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Piaggese, Helena L. de ( <a href="mailto:HELENAL@iadb.org">HELENAL@iadb.org</a> )
	<b>Title:</b>	Project Co-Team Leader
	<b>Date:</b>	2013-03-28



## SAFEGUARD SCREENING FORM

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	ENVIRONMENT AND NATURAL DISASTERS- ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	URUGUAY
	<b>Project Status</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
	<b>Team Leader</b>	Piaggese, Helena L. de ( <a href="mailto:HELENAL@iadb.org">HELENAL@iadb.org</a> )
	<b>Project Title</b>	Program to Support DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente)
	<b>Project Number</b>	UR-L1083
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Piaggese, Helena L. de ( <a href="mailto:HELENAL@iadb.org">HELENAL@iadb.org</a> )
	<b>Assessment Date</b>	2013-03-28
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
			<b>Comments:</b>
	<b>Conditions/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No environmental assessment studies or consultations are required for Category “C” operations.</li> <li>• Some Category “C” operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.).</li> <li>• The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> </ul>	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Piaggese, Helena L. de ( <a href="mailto:HELENAL@iadb.org">HELENAL@iadb.org</a> )
	<b>Title:</b>	Project Co-Team Leader
	<b>Date:</b>	2013-03-28

## **ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)**

### **I. Directivas de política**

- 1.1 La operación propuesta es consistente con la directiva A.2 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del Banco, que se refiere al apoyo del Banco dirigido a financiamiento de operaciones de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales. El proyecto está dirigido específicamente a mejorar la gobernabilidad, el desarrollo de políticas y la formación de capacidades institucionales.
- 1.2 En consecuencia, la propuesta operación responde a la Categoría C en la clasificación de las operaciones según sus impactos ambientales potenciales, en la medida en que esta operación de fortalecimiento institucional no se espera pueda resultar en impactos de tipo social o ambiental negativos.

### **II. Medidas para el cumplimiento**

- 2.1 En la medida en que la categoría C para la operación propuesta sea confirmada, no se prevé realizar un análisis ambiental o social más allá de lo que implique su pre-selección y delimitación para determinar su clasificación.

## INDICE DE TRABAJO PROPUESTO Y COMPLETADO

Estudio	I. Descripción	Fecha estimada	Referencia
<b>Opciones técnicas y de diseño</b>	Evaluación de resultados de la operación anterior	Borrador completado. Informe final en Mayo 2013.	
	Definición de contenidos por Componente	Acuerdo con GoU sobre alcance de los componentes en Abril 2013.  Desarrollo de detalle de actividades, metas y resultados, en Julio 2013	
<b>Viabilidad económica</b>	Costo del Programa por componentes, sobre la base de la experiencia adquirida en la operación anterior.	Consultor contratado en Mayo 2013. Informe final esperado para Julio 2013	
	Aplicación de la metodología de evaluación económica costo-efectividad para todos los componentes del proyecto mediante contratación de un consultor de apoyo	Consultor a ser contratado en Mayo 2013. Informe final esperado para Junio 2013	
<b>Capacidad de ejecución</b>	La experiencia acumulada durante la primera operación de apoyo al mismo Organismo Ejecutor será evaluada para identificar posibles mejoras en el esquema de ejecución de la nueva operación.	Junio 2013.	

Estudio	I. Descripción	Fecha estimada	Referencia
<b>Resultados e impactos</b>	El equipo de proyecto intentará diseñar una metodología para evaluar el impacto de una de las actividades previstas en el proyecto, en un sector y con una función de gestión específicos. Se contratarán servicios de consultoría para diseñar esta metodología.	Consultor a ser contratado en Junio 2013. Se espera informe final en Julio 2013.	

## ANEXO V - CONFIDENCIAL