

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**URUGUAY**

**LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN (CCLIP)  
PROGRAMA DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL Y  
DE SERVICIOS SUBNACIONALES / PRIMERA OPERACIÓN INDIVIDUAL CCLIP**

(UR-O1148 / UR-L1111)

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Andrés Pereyra (TSP/CUR)–Co-jefe de Equipo; Axel Radics (IFD/FMM); Verónica Adler (FMM/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Melissa Barandiarán (VPS/ESG); Nadia Rauschert (FMP/CUR); Rodolfo Graham (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); Matilde Peñagaricano (CSC/CUR); Adriana Torres (CSC/CUR); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## PERFIL DE PROYECTO (PP)

### URUGUAY

#### I. DATOS BÁSICOS

**Título del proyecto:** Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión (CCLIP) Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios Subnacionales / Primera Operación Individual CCLIP.

**Número del proyecto:** UR-O1148 / UR-L1111

**Equipo de proyecto UR-O1148:** Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Axel Radics Co-jefe de Equipo, (IFD/FMM); Verónica Adler (FMM/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Rodolfo Graham (LEG/SGO); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

**Equipo de proyecto UR-L1111:** Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Andrés Pereyra (TSP/CUR)—Co-jefe de Equipo; Axel Radics (IFD/FMM); Verónica Adler (FMM/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Melissa Barandiarán (VPS/ESG); Nadia Rauschert (FMP/CUR); Rodolfo Graham (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); Matilde Peñaricano (CSC/CUR); Adriana Torres (CSC/CUR); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

**Prestatario de la Primera Operación:** República Oriental del Uruguay.

**Organismo ejecutor de la Primera Operación:** El Prestatario, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

<b>Plan de financiamiento:</b>	<b>Línea de Crédito (CCLIP)</b>	<b>1ra. Operación Individual</b>
BID: Capital Ordinario (CO)	US\$300 millones	US\$75 millones

**Salvaguardias:** Políticas identificadas: N/A Clasificación: B (UR-L1111)

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

##### A. Contexto

2.1 Uruguay ha experimentado una gradual descentralización del gasto público, como la mayoría de los países de la Latinoamérica y el Caribe, aunque de menor magnitud. La participación del gasto público subnacional como porcentaje del gasto total nacional fue solo de un 11% en 2014, en comparación con el promedio regional de 25%<sup>1</sup>. Uruguay contó hasta el año 2009 con dos niveles de gobierno: el gobierno nacional y 19 gobiernos departamentales (GD). En 2009 se sancionó la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana<sup>2</sup> que creó un

<sup>1</sup> Ver Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (BID, 2015).

<sup>2</sup> Ley Nro.18.567. Después de su promulgación se han hecho una serie de adecuaciones a esta Ley buscando precisar las funciones de los municipios y sus fuentes de financiamiento. A la fecha, prácticamente la totalidad de las funciones municipales son compartidas con los GD al igual que su financiamiento. Para más detalles ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

tercer nivel de gobierno, el municipal. Este nuevo nivel de gobierno tuvo sus primeras elecciones en mayo de 2010, resultando autoridades electas en 89 municipios correspondientes a localidades de más de 5.000 habitantes. En el año 2015 se crean nuevos municipios ampliando la cobertura de los mismos a localidades de más de 2.000 habitantes, totalizando así 112. Asimismo, se fortalecieron los recursos financieros para su financiamiento a través de la creación en el Presupuesto Nacional de un Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, con destino a los Programas Presupuestales Municipales<sup>3</sup>. Estos cambios repercuten en la administración de los GD, que tendrán que realizar una mayor labor de coordinación y clarificación de sus tareas con los gobiernos municipales.

- 2.2 En materia de gestión en el año 2012 los 19 GD suscribieron Compromisos de Gestión en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, integrado por los GD y el gobierno nacional; y reflejados en el presupuesto quinquenal. Se comprometieron, entre otras cosas, a elaborar un sistema de información básica acerca de su situación financiera y a la entrega de informes e indicadores de gestión en temas relativos al resultado del ejercicio, recursos humanos, inversiones, gastos de funcionamiento, costos y endeudamiento. A pesar de la existencia del compromiso de cumplimiento de metas por parte de los GD, en muchos casos han existido dificultades en la entrega de la información financiera de la rendición de cuentas, asociadas con debilidades en sus sistemas de gestión financiera. Esto indica la necesidad de fortalecer los sistemas departamentales de administración financiera a los efectos de disponer de información relevante en forma completa y oportuna<sup>4</sup>.
- 2.3 En materia de ingresos se observa que entre 2010 y 2014 los ingresos de origen departamental crecieron a una tasa menor (4% promedio anual) que las transferencias del gobierno central (7% promedio anual). Esto ha profundizado la dependencia de los GD de las transferencias nacionales<sup>5</sup>. La principal explicación de la baja tasa de crecimiento de los ingresos de origen departamental es el bajo crecimiento de los ingresos del impuesto inmobiliario que en el periodo creció tan sólo en 1% (en términos reales anuales), mientras que otros ingresos de origen departamental como el impuesto sobre vehículos creció al 6% real anual<sup>6</sup>.
- 2.4 Con respecto a los egresos de los GD, el ritmo de crecimiento (5,5% promedio anual) supera al de los ingresos. Del análisis de su composición en el año 2014 surge que el 47% corresponde a remuneraciones y 25% a gastos de funcionamiento. La inversión no alcanza al 20% de los egresos anuales. En materia de gestión por resultados se ha avanzado en el costeo de dos servicios —tasa de alumbrado y bromatológica—y el caso piloto de presupuesto por

---

<sup>3</sup> El monto de este fondo es de 3.800 millones de pesos uruguayos para el periodo 2015-2020 (aproximadamente US\$120 millones). Este es un monto complementario a las transferencias para los GD incluidas en este programa.

<sup>4</sup> En la actualidad solo 9 de los 19 departamentos cuentan con Sistemas Integrados de Administración Financiera.

<sup>5</sup> La literatura de descentralización enfatiza que altos niveles de dependencia de transferencias nacionales están asociados con menor esfuerzo fiscal subnacional y menores incentivos a un gasto eficiente (BID, 2015).

<sup>6</sup> La principal causa del bajo crecimiento de los ingresos inmobiliarios es la desactualización de los valores y registros catastrales. Solo 2 de los 19 departamentos han actualizado sus valores desde el año 1998.

resultados en Rivera. No obstante, la mayoría de los servicios prestados por los GD y sus presupuestos no cuentan con un costeo ni con indicadores de calidad estandarizados.

- 2.5 En relación a la gestión de la inversión subnacional se destaca la incorporación a partir del presupuesto quinquenal 2015-2020 de los GD al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) el cual busca optimizar, de acuerdo a criterios técnicos, la inversión pública para el desarrollo económico y social, contribuyendo a mejorar su calidad y a que se ejecuten opciones más rentables desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. No obstante subsisten importantes retos en materia de gestión y planificación de la inversión, incluyendo la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades de los GD para generar proyectos de inversión. Destaca también la necesidad de ampliar las inversiones de carácter regional que aborden las brechas de desarrollo y contribuyan al crecimiento con equidad territorial. A su vez, si bien casi todas las intendencias tienen instrumentos de planificación territorial, subsisten debilidades en estos planes y su vinculación con los proyectos de inversión.

## **B. Justificación**

- 2.6 El gobierno central (GC) solicitó apoyo al Banco para un programa destinado a continuar fortaleciendo las capacidades de gestión de los GD y en la ejecución de inversiones. Los siguientes factores justifican la intervención en el programa propuesto: (i) la experiencia del Banco en Uruguay con programas de fortalecimiento de la gestión subnacional (2668/OC-UR, 1489/OC-UR, 993/OC-UR) que lo ubican en una posición destacada para contribuir al desarrollo del nivel subnacional; y (ii) la alineación con la Estrategia de País con Uruguay (2016-2020) (GN-2836), en especial el objetivo de desarrollo regional y una descentralización fiscalmente responsable. El programa contribuye a la meta establecida en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco GCI-9 (AB-2764), relacionada a la construcción de instituciones sólidas y efectivas, así como con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5), en particular con los objetivos de fortalecer la capacidad institucional del estado y con reducir la desigualdad a través de una política fiscal más progresiva. También está alineado con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813) mayormente con la mejora en la eficiencia y calidad del gasto, así como la mejora en la recaudación de ingresos propios.

## **C. Objetivo**

- 2.7 El objetivo de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) y de esta primera operación, es contribuir a la mejora de la gestión fiscal y de la inversión pública de los GD. Este objetivo se logrará mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ingresos, de gastos y de la inversión, así como a través del diseño e implementación de proyectos de inversión que apoyen el desarrollo en sectores estratégicos. La conjunción de las acciones fortalecimiento y los proyectos de inversión permitirá: (i) incentivar las mejoras en la gestión fiscal; y (ii) asegurar que las mejoras en la gestión de la inversión de los GD sean implementadas. La primera operación individual de la CCLIP tiene como objetivos específicos a nivel de los GD: (i) incrementar los ingresos de la contribución inmobiliaria; (ii) mejorar la gestión financiera

departamental; (iii) introducir la gestión por resultados; y (iv) fortalecer la gestión de la inversión. Estos objetivos se buscarán a través de:

- 2.8 **Componente I. Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión de los gobiernos departamentales.** Se financiarán proyectos en las siguientes áreas prioritarias: (i) gestión de ingresos con énfasis en la mejora de la recaudación del impuesto inmobiliario a través de la actualización de valores y registros catastrales; (ii) fortalecimiento de la gestión financiera departamental; (iii) fortalecimiento de la gestión del gasto departamental introduciendo un enfoque por resultados y de eficiencia; y (iv) fortalecimiento de la planificación estratégica, incluyendo planes de gestión territorial (ordenamiento territorial, gestión de riesgos, adaptación al cambio climático).
- 2.9 **Componente II. Inversiones para el desarrollo departamental.** Se financiarán: (i) proyectos de preinversión que aporten a la competitividad territorial en sectores estratégicos (movilidad, manejos de cuencas, etc.); (ii) obras complementarias a la actividad productiva en sectores estratégicos del departamento (turismo, producción agrícola); (iii) obras vinculadas a la prestación de servicios al ciudadano (gestión de residuos sólidos); y (iv) prestación de servicios y obras de desarrollo urbano y territorial (infraestructura de accesibilidad y conectividad, adaptación o mitigación de efectos de cambio climático, servicios y equipamiento urbano). El componente contará con un Fondo de Asignación Inicial basado en los criterios de distribución establecidos en el presupuesto quinquenal 2015-2020, y un fondo concursable que premiará a los GD con un mejor desempeño en las acciones del fortalecimiento del Componente I. Asimismo, se buscarán mecanismos que permitan priorizar e incentivar la planificación de las inversiones y su impacto sobre el territorio. Las obras a realizarse bajo este componente estarán de acuerdo con las salvaguardas ambientales y sociales establecidas en los documentos y políticas del Banco.
- 2.10 Los proyectos de inversión deberán cumplir con criterios de rentabilidad socioeconómica y de costo eficiencia. Durante la etapa de análisis, se definirán los criterios específicos de distribución-asignación de recursos entre los departamentos, así como las características del fondo concursable propuesto que será el mecanismo para vincular los Componentes I y II.

### III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Instrumento.** El instrumento seleccionado para el programa es la CCLIP. Esta selección se justifica en la necesidad de: (i) una visión de largo plazo en las acciones de fortalecimiento de la gestión subnacional como lo muestra el pasado apoyo a Uruguay con programas de fortalecimiento (2668/OC-UR, 1489/OC-UR, 993/OC-UR)<sup>7</sup>, que requieren de continuidad para contribuir al desarrollo subnacional; y (ii) el ofrecimiento de un mecanismo ágil para la preparación y

---

<sup>7</sup> La actual operación continuaría con el esfuerzos de fortalecimiento institucional realizados en la operación 2668/OC-UR.

aprobación de operaciones, con bajos costos de tramitación tanto para el Banco como para el GC<sup>8</sup>.

- 3.2 **Estructura de la CCLIP.** La CCLIP permitirá atender de forma progresiva y flexible las necesidades de financiamiento y asistencia técnica de los GD. En el marco de la CCLIP las operaciones individuales se estructurarán mediante préstamos directos a la Nación. Cada una de las operaciones individuales con cargo a la CCLIP financiará proyectos integrales con dos tipos de actividades: (i) fortalecimiento de la gestión de ingresos y de gastos; y (ii) financiamiento de proyectos de inversión. Los proyectos a financiarse estarán orientados al fortalecimiento de la gestión fiscal, mejora de la calidad del gasto, promoción del desarrollo económico local y la mejora de los servicios públicos, incluyendo el financiamiento de proyectos de infraestructura económica y social.
- 3.3 El organismo ejecutor de la primera operación individual de la CCLIP será la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>9</sup>, a través de su Dirección de Descentralización e Inversión Pública, la cual contará para la ejecución de esta operación y constituyéndose en su órbita de una Unidad Coordinadora (UC) con dependencia directa del Director de Descentralización e Inversión Pública. Para participar en el programa, los GD deberán suscribir un Convenio Marco de Adhesión (CMA) con la OPP en los términos que se acuerden con el Banco y serán coejecutores del programa en los términos que establezca el Reglamento Operativo del Programa (ROP). El Banco apoyará a OPP en el monitoreo y la supervisión de la ejecución.
- 3.4 **Experiencias y lecciones aprendidas.** 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 de estrategia.

#### IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 Bajo la directiva para préstamos de política e instrumentos flexibles de préstamo (B.13) de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), las CCLIP no son clasificadas. La clasificación de la primera operación de la CCLIP es B (Anexo II). La estrategia ambiental y social de la operación (Anexo III) incluye la preparación de un informe de análisis ambiental y social que estará listo antes de la presentación de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD). Las obras a realizarse bajo este componente estarán de acuerdo con las salvaguardas ambientales y sociales establecidas en los documentos y políticas del Banco.

---

<sup>8</sup> La Evaluación Intermedia del Programa 2668/OC-UR recomienda buscar un mecanismo de esta índole.

<sup>9</sup> OPP tiene una larga experiencia de ejecutar préstamos de fortalecimiento de la gestión sub-nacional de manera satisfactoria siendo los tres más recientes: 2668/OC-UR, 1489/OC-UR, 993/OC-UR. El préstamo 1489/OC-UR es el último en concluir en 2013 de manera satisfactoria. Por lo tanto, OPP cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en el documento GN-2246-7.

## **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 En el Anexo V se detallan los costos y el cronograma para la preparación de la operación propuesta. Se estiman necesarios US\$90.040 del presupuesto administrativo del Banco para culminar la preparación. La distribución del POD al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR), está prevista para el 06 de septiembre; la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) para el 11 de octubre y la presentación del Directorio Ejecutivo el 16 de noviembre de 2016.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
<b>IDB Sector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- DECENTRALIZATION & INTERGOVERNMENTAL RELATIONS
<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
<b>Additional Operation Details</b>	
<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
<b>Team Leader</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
<b>Project Title</b>	Local Development and Strengthening of Subnational Management Program
<b>Project Number</b>	UR-L1111
<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
<b>Assessment Date</b>	2016-03-04

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	The Bank will make the relevant project documents available to the public.	B.01 (Access to Information Policy– OP-102)
	The operation is in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women’s rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).	B.02
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to its potential environmental impacts.	B.03
	Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation by women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	B.06
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	B.07

	The operation is a repeat or second phase loan.	B.14
	Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operation will 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>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2016-03-04

<b>COMMENTS</b>
No Comments

## **SAFEGUARD SCREENING FORM**

<b>PROJECT DETAILS</b>	
<b>IDB Sector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- DECENTRALIZATION & INTERGOVERNMENTAL RELATIONS
<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
<b>Additional Operation Details</b>	

<b>Country</b>	URUGUAY
<b>Project Status</b>	
<b>Investment Checklist</b>	Generic Checklist
<b>Team Leader</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
<b>Project Title</b>	Local Development and Strengthening of Subnational Management Program
<b>Project Number</b>	UR-L1111
<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
<b>Assessment Date</b>	2016-03-04

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>		
<b>Project Category:</b>	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
		<b>Comments:</b>
<b>Conditions/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements).</li> <li>• The Project Team must send to ESR 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> <li>• These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary.</li> </ul>	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	
<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
Generation of solid waste is moderate in volume, does not include hazardous materials and follows	<b>Solid Waste Management:</b> The borrower should monitor and report on waste reduction, management and disposal and may also need to develop a Waste Management Plan (which could be included in the ESMP). Effort should be placed on reducing and re-cycling solid wastes. Specifically (if applicable) in the case that

standards recognized by multilateral development banks.	national legislations have no provisions for the disposal and destruction of hazardous materials, the applicable procedures established within the Rotterdam Convention, the Stockholm Convention, the Basel Convention, the WHO List on Banned Pesticides, and the Pollution Prevention and Abatement Handbook (PPAH), should be taken into consideration.
Likely to have minor to moderate emission or discharges that would negatively affect ambient environmental conditions.	<p><b>Management of Ambient Environmental Conditions:</b> The borrower should be required to prepare an action plan (and include it in the ESMP) that indicates how risks and impacts to ambient environmental conditions can be managed and mitigated consistent with relevant national and/or international standards. The borrower should (a) consider a number of factors, including the finite assimilative capacity of the environment, existing and future land use, existing ambient conditions, the project's proximity to ecologically sensitive or protected areas, and the potential for cumulative impacts with uncertain and irreversible consequences; and (b) promote strategies that avoid or, where avoidance is not feasible, minimize or reduce the release of pollutants, including strategies that contribute to the improvement of ambient conditions when the project has the potential to constitute a significant source of emissions in an already degraded area. The plan should be subject to review by qualified independent experts. Depending on the financial product, this information should be referenced in appropriate legal documentation (covenants, conditions of disbursement, etc.).</p>

<b>DISASTER RISK SUMMARY</b>	
<b>Disaster Risk Category:</b> Moderate	
<b>Disaster/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The reports of the Safeguard Screening Form (i.e., of the Safeguards Policy Filter and the Safeguard Classification) constitute the Disaster Risk Profile to be included in the Environmental and Social Strategy (ESS). The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the ESS to the ESR.</li> <li>• The Borrower prepares a Disaster Risk Management Summary, based on pertinent information, focusing on the specific moderate disaster and climate risks associated with the project and the proposed risk management measures. Operations classified to involve moderate disaster risk do not require a full Disaster Risk Assessment (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704).</li> <li>• The Project Team examines and adopts the DRM summary. The team remits the project risk reduction proposals from the DRMP to the engineering review by the sector expert or the independent engineer during project analysis or due diligence, and the financial protection proposals to the insurance review (if this is performed). The potential exacerbation of risks for the <u>environment and population and the proposed risk</u></li> </ul>

	<p>preparedness or mitigation measures are included in the Environmental and Social Management Report (ESMR), and are reviewed by the ESG expert or environmental consultant. The results of these analyses are reflected in the general risk analysis for the project. Regarding the project implementation, monitoring and evaluation phases, the project team identifies and supervises the DRM approaches being applied by the project executing agency.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Climate change adaptation specialists in INE/CCS may be consulted for information regarding the influence of climate change on existing and new natural hazard risks. If the project requires modification or adjustments to increase its resilience to climate change, consider (i) the possibility of classification as an adaptation project and (ii) additional financing options. Please consult the INE/CCS adaptation group for guidance.</li> </ul>
--	---

<b>SUMMARY OF DISASTER IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	
<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
<p>The project is located in an area prone to <a href="#">inland flooding</a> and the likely severity of the impacts to the project is <a href="#">moderate</a>.</p>	<p>A Disaster Risk Assessment, that includes a Disaster Risk Management Plan (DRMP), may be necessary, depending on the complexity of the project and in cases where the vulnerability of a specific project component may compromise the whole operation. The DRMP should propose measures to manage or mitigate these risks to an acceptable level. This must take into consideration changes in the frequency and intensity of intensive rainfall and in the patterns of snowmelt that could occur with climate change. The DRMP includes risk reduction measures (siting and engineering options), disaster risk preparedness and response (contingency planning, etc.), as well as the financial protection (risk transfer, retention) of the project. The DRM Plan takes into account existing vulnerability levels and coping capacities, the area's disaster alert and prevention system, general design standards, land use regulations and civil defense recommendations in flood prone areas. However, the options and solutions are sector- and even case-specific and are selected based on a cost analysis of equivalent alternatives.</p>

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
<b>Name of person who completed screening:</b>	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)

<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2016-03-04

<b>COMMENTS</b>
<b>No Comments</b>

## **ESTRATEGIA DE SALVAGUARDAS AMBIENTAL Y SOCIAL**

### **I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

- 1.1 El objetivo de este programa es contribuir a la mejora de la gestión fiscal y del gasto en servicios e inversión pública de los gobiernos departamentales (GD). Este objetivo se logrará mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión de los ingresos, de gastos y de la inversión, así como a través del diseño e implementación de proyectos de inversión que apoyen el desarrollo. En particular, el Primer Programa de la CCLIP pretende lograr estos objetivos a través de:
- 1.2 **Componente I. Fortalecimiento de la gestión fiscal y de inversión de los gobiernos departamentales.** Se financiarán proyectos en las siguientes áreas prioritarias: (i) gestión de ingresos con énfasis en la mejora de la recaudación del impuesto inmobiliario a través de la actualización de valores y registros catastrales; (ii) fortalecimiento de la gestión financiera departamental; (iii) fortalecimiento de la gestión del gasto departamental introduciendo un enfoque por resultados y de eficiencia; y (iv) fortalecimiento de la planificación incluyendo planes de gestión territorial (ordenamiento territorial, gestión de riesgos, adaptación al cambio climático).
- 1.3 **Componente II. Inversiones para el desarrollo departamental.** Se financiarán: (i) proyectos de pre-inversión que aporten a la competitividad territorial en sectores estratégicos (movilidad, manejos de cuencas, etc.); (ii) obras complementarias a la actividad productiva en sectores estratégicos del departamento (turismo, producción agrícola); (iii) obras vinculadas a la prestación de servicios al ciudadano (educación, salud, gestión de residuos sólidos); y (iv) prestación de servicios y obras de desarrollo urbano y territorial (infraestructura de accesibilidad y conectividad, adaptación o mitigación de efectos de cambio climático, servicios y equipamiento urbano). El componente contará con un fondo de asignación inicial y un fondo concursable, ambos a definir en la etapa de diseño de la operación. Asimismo se buscarán mecanismos que permitan priorizar e incentivar la planificación de las inversiones y su impacto sobre el territorio.

### **II. CUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTOS AMBIENTALES Y SOCIALES**

#### **A. Requerimientos Locales**

- 2.1 Dado el ámbito nacional de programa, en materia ambiental y social este se regirá principalmente por las siguientes leyes: Ley N° 17.283 Ley General Nacional de Protección del Medio Ambiente; Ley N° 16.466 Ley de Evaluación de Impacto Ambiental; Ley 16.466 del 19 de enero de 1994 ha hecho obligatoria la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental como procedimiento para la aceptación de una serie de actividades, construcciones u obras. Esta Evaluación de Impacto Ambiental debe desarrollarse a través de un

- procedimiento y una aprobación por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), donde se defina si el proyecto es o no ambientalmente viable.
- 2.2 Asimismo, el Decreto N°349/005, Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales; que establece que esta aprobación toma la forma de la Autorización Ambiental Previa, que debe ser gestionada por todos los emprendimientos que se encuentran definidos en el Art. 2 de dicho Decreto.
  - 2.3 De otro lado, la Ley 14.859—Código de Aguas, establece las normas básicas para la regulación, administración y control del uso de los recursos hídricos. Entre los distintos puntos que maneja esta ley, establece algunos principios básicos para el control de la contaminación hídrica a través de la limitación de los vertidos, Así también, es aplicable al programa, Decreto 253/79 y modificativos—Estándares de calidad de Agua y vertidos; a través del cual, se regulan todos los cursos hídricos del país, tanto en los aspectos de cantidad como de calidad.
  - 2.4 En aspectos sociales, son aplicables la Ley 16045 de 2/6/89—Prohibición de toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en la actividad laboral y el Decreto 365/999 de 17 de noviembre de 1999 (Modificativo del texto del Decreto 37/997) a fin de institucionalizar la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.
  - 2.5 Finalmente, en normas subnacionales son aplicables: la Ley 9.515—Ley Orgánica Municipal que establece incumbencias de Intendencias Departamentales en materia de prestación de servicios y Ley 9.515—Ley Orgánica Municipal, que establece incumbencias de Intendencias Departamentales en materia de prestación de servicios. Asimismo, la Reglamentación Ambiental de cada Departamento, Ordenanzas o Directrices Departamentales o Planes de Ordenamiento Territorial vigente.

## **B. Políticas del Banco y Estándares Internacionales**

- 2.6 Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), la CCLIP como instrumento flexible de préstamo, no está sujeto a la clasificación de impactos ambientales ex ante, y por lo tanto, de conformidad con la Directiva B.13 de la misma, no se requiere de una categorización en cuanto a su nivel de impacto potencial. En este sentido, la Estrategia Ambiental y Social se realiza sobre esta primera operación individual (UR-L1111) de la CCLIP, que se clasifica como Categoría B. El reporte de Salvaguardas Ambientales identificó las siguientes políticas dentro del Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco: (i) B.01: Políticas del Banco; (ii) B.02: Legislación y regulaciones nacionales; (iii) B.03: Pre evaluación y clasificación de acuerdo a sus potenciales impactos; (iv) B.06: Consultas; (v) B.07 Supervisión y cumplimiento; (vi) B.11 Prevención y reducción de la contaminación, (vii) B.13. Prestamos de políticas e instrumentos flexibles



de préstamo, (viii) B14. préstamos multifase o repetidos<sup>1</sup>; y (vii) B.17 Salvaguardas en la adquisición de bienes y servicios financiados por el programa. Otras políticas aplicables al programa son: La Política de Gestión de Riesgos de Desastres Naturales (OP-704), la Política de Igualdad de Género (OP-270) y la Política de Acceso a la Información (OP-102).

### **III. CONTEXTO AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 3.1 Dado que el objetivo de la presente operación es la mejorar el gasto subnacional y promover la descentralización a nivel de todo el país, la operación se implementará a nivel nacional. Hasta el momento no se tiene evidencia que las obras de infraestructura se ubicarán en áreas naturales protegidas o críticas, áreas expuestas a riesgos de desastres, territorios indígenas. Asimismo, al igual que en las operaciones anteriores, no se llevaran a cabo actividades de reasentamiento involuntario. No obstante, toda esta información se verificará y se confirmará durante la Misión de Análisis. Durante la preparación de la operación se definirá el alcance, el tipo y la naturaleza de una muestra de las obras a ser construidas y operadas durante el programa<sup>2</sup>. Asimismo, el Marco de Gestión Ambiental y Social incluirá las pautas para el programa a ser incluidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP) que guiarán la evaluación ambiental y social de los proyectos a ser ejecutados durante el programa.

### **IV. RIESGOS DE IMPACTOS Y MEDIDAS DE CONTROL**

- 4.1 Dada la finalidad y objetivo del programa, se espera que sus impactos ambientales y sociales sean positivos. Considerando las características de las intervenciones previstas, sólo el Componente 2 involucra obras físicas. Con base a la experiencia del préstamo actualmente en ejecución y el previo (2668/OC-UR y 1489/OC-UR) los posibles impactos ambientales adversos estarían relacionados únicamente a la ejecución de los proyectos y circunscritos al período de ejecución de las obras. En principio, no se espera tener componentes de reasentamiento ya que en su mayoría los proyectos son de consolidación urbana (obras de movilidad, manejos de cuencas, turismo, producción agrícola, gestión de residuos sólidos, infraestructura de accesibilidad y conectividad, adaptación o mitigación de efectos de cambio climático, servicios y equipamiento urbano, entre otros); no obstante esto se verificará durante el proceso de debida diligencia.
- 4.2 Asimismo, la unidad del programa en diseño, será la misma que la del proyecto actualmente en ejecución. De acuerdo con los resultados de la evaluación intermedia realizada al préstamo 2668/OC-UR que tiene experiencia en el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales establecidas para la ejecución del programa.

---

<sup>1</sup> La operación constituye la sexta operación del Banco destinada al sector subnacional en Uruguay.

<sup>2</sup> La muestra que se indica estaría constituida por el 30% de los proyectos de inversión a ser financiados.

## **V. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 5.1 Teniendo en cuenta los impactos previsible de los proyectos que se financiarían con el programa, se contratará un especialista ambiental para la elaboración del Informe de Análisis Ambiental y Social (EAS) que deberá estar listo antes de la Misión de Análisis.
- 5.2 Antes de realizar la misión de análisis y como requerimiento para desarrollar el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) para esta operación se elaborará el respectivo AAS y un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) para el programa, el mismo que formará parte del ROP, debidamente presupuestado. En el MGAS se propondrán los criterios para la elegibilidad de los proyectos que incluyan criterios medioambientales y sociales; y se elaborarán recomendaciones de medidas relativas a la formulación, ejecución y supervisión de los proyectos para ser incluidas en el ROP.
- 5.3 Durante la etapa de análisis o debida diligencia, serán evaluados los siguientes aspectos:
  - a. Evaluación de la existencia y/o inexistencia de pasivos ambientales y/o sociales de las operaciones anteriores (2668/OC-UR y 1489/OC-UR), principalmente verificación de la gestión ambiental y social, siguiendo los procedimientos establecidos en la Guía Ambiental elaborada en el marco del préstamo 2668/OC-UR. En caso de verificarse la existencia de pasivos ambientales, se deberá proceder a elaborar el respectivo Plan de Acción correctivo para remediar los pasivos lo antes posible. Asimismo, se tomarán lecciones aprendidas a ser aplicadas en el nuevo programa.
  - b. Evaluación del Cumplimiento del Análisis Ambiental y Social con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) y las otras política aplicables del Banco, así como con las regulaciones nacionales y locales. Se incluirán en el análisis impactos directos, indirectos y potenciales impactos acumulativos.
  - c. Evaluación de la adecuada identificación de impactos ambientales y sociales potenciales durante la etapa de construcción y de operación, inherentes a los tipos de proyectos a ser financiados por el programa, y que sus correspondientes medidas de mitigación a través de los planes de manejo pertinentes aplicables durante la etapa de construcción y operación.
  - d. Verificación de algún impacto de la operación sobre cualquier área natural protegida o crítica.
  - e. Verificación del Proceso de Consulta. Dado que esta operación es clasificada como Categoría B, se requiere por lo menos un proceso de consulta pública a ser realizado bajo condiciones y culturales propias de la zona.

- f. Evaluación de la capacidad de la agencia ejecutora, la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP)<sup>3</sup>, así como de las empresas contratistas constructoras para asegurar la adecuada implementación de las medidas propuestas en el MGAS. Asimismo, en este punto se determinará si es necesario tener fortalecimiento ambiental a nivel subnacional y se definirán las acciones necesarias para el seguimiento de los aspectos medioambientales para la fase de ejecución de la operación.
  - g. Evaluar la adicionalidad que se ha generado y/o generará el programa en lo referente a los aspectos socio-ambientales debido a la participación del Banco en este tipo de proyectos.
- 5.4 Durante la Misión de Orientación se evaluará el cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales del Banco y también se evaluarán la adecuación y suficiencia de medidas de mitigación propuestas para el programa.
- 5.5 Luego de la Misión de Orientación, el equipo del proyecto presentará un IGAS que incluirá detalladamente los potenciales impactos sociales; ambientales; en salud ocupacional; seguridad industrial y laborales que el proyecto podría ocasionar, incluyendo las medidas más aconsejables para el manejo de dichos impactos.

---

<sup>3</sup> Para garantizar la viabilidad ambiental del programa, la OPP como organismo ejecutor del programa, apoyará a los gobiernos subnacionales a preparar los informes ambientales específicos de cada intervención, los cuales seguirán las directrices de la Política Ambiental del Banco para los proyectos clasificados en Categoría B.

## ÍNDICE DE TRABAJO COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Nota Técnica sobre Descentralización	Concluido	<a href="#">#39866954</a>
	Nota Sectorial de Habitat y Vivienda	Concluido	<a href="#">#39866927</a>
	Diagnóstico sobre los sistemas de gestión financiera y costeo	Concluido	<a href="#">#40222708</a>
	Diagnóstico de los contribución inmobiliaria urbana	En proceso	
	Opciones de Diseño de un Fondo Concursable	En proceso	
	Análisis de Perfiles de Muestras de Proyectos e Intervenciones.	En proceso	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución	Misión de Análisis	
Plan de Acción y de Inversión (PAI) del Proyecto	Versión preliminar detallada de los Productos, Metas, Líneas de Base y Presupuesto del Proyecto.	En proceso	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación.	Misión de Análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	Misión de Análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Misión de Análisis	
Actores claves y cuestiones políticas	Preparación de minutas de convenios para viabilizar la participación de otros poderes y/o niveles de gobierno.	Misión de Análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento.	Misión de Análisis	

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).