

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la mejora de la movilidad en el Area Metropolitana de Montevideo
▪ Número de CT:	UR-T1324
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pereyra Da Luz, Andres (INE/TSP) Líder del Equipo; Navas Duk, Cristian Lee (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Ferro Briceno Paula Vanessa (INE/TSP); Vera Benitez, Luis Felipe (CSD/HUD); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Gomez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP); Milicich Nieto-Polo, Allizon Patricia (VPC/FMP); Mussi Rombys Conrado (CSC/CUR); Bendix, Willy (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	12 Abr 2024.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) de Uruguay
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Infraestructura(W2B)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2024
▪ Tipos de consultores:	Individuos; Empresas
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Estrategia Institucional Transformación para una Mayor Escala e Impacto (2024-2030):	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad; Personas con discapacidad Alineación a la nueva Estrategia Institucional: Objetivos: (i) reducir la pobreza y desigualdad; y (ii) abordar el cambio climático; y áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (iii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iv) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva.

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivos.** El objetivo de esta Cooperación Técnica CT es apoyar al Gobierno de Uruguay (GdU) a generar propuestas técnicas e institucionales con apoyo mayoritario que permitan la mejora del Transporte Público (TP) en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM), atendiendo especialmente a los sectores vulnerables.

2.2 Los objetivos específicos son: (i) profundizar en el análisis de alternativas para mejorar la eficiencia del sistema de transporte de pasajeros y la movilidad de personas y cargas en el AMM; (ii) identificar las estructuras institucionales que puedan hacer

posible cada una de las alternativas antes mencionadas; y (iii) establecer un terreno de conversación adecuado (con el BID como ejecutor) para evaluar alternativas técnicas e institucionales en un contexto de campaña electoral.

- 2.3 **Justificación.** La población en Uruguay se concentra en el AMM, dónde viven 1,9 millones de los 3,4 millones de habitantes del país, lo que representa cerca del 60% de la población nacional¹. En adición, el AMM abarca aproximadamente el 63,7% del PIB nacional². Además, el sistema de transporte urbano de Montevideo representa el 70% de los sistemas de TP del país. Es en esta región, dónde las mejoras en los sistemas de transporte podrán tener un mayor impacto en la equidad³.
- 2.4 En las últimas décadas, se verifica una tendencia clara y persistente a la pérdida de pasajeros en el sistema de transporte del AMM, tanto urbano como suburbano. En el periodo de 1995 a 2022, la venta de boletos pasó de 350 millones a 210 millones de transporte urbano, y de 70 millones a 40 millones en el caso del transporte suburbano⁴. Por otra parte, se duplicó el número de autos y se cuadruplicó el número de motos en los últimos 20 años, consistentemente con el incremento significativo de los ingresos reales. El resultado ha sido el incremento de la congestión de la ciudad, que impacta en los tiempos del TP en particular, desestimulando aún más su uso. Desde los reguladores del TP, se enfrentó esta situación que conduce por un camino no sustentable para la ciudad, con medidas de integración tarifaria, cambios en la estructura de precios, y ajustes al valor de la tarifa con incremento significativo de los subsidios asignados al sector, que han mejorado el servicio pero que no han impedido la pérdida relativa de pasajeros. Los intentos de reforma más profundas en la línea de asignar mayor espacio público al TP han fracasado (incluidas la financiadas por el Banco en el denominado Corredor Garzón). El desarrollo sostenible de la ciudad requiere de un sistema de TP con otros atributos, que lo hagan una opción de movilidad, no solo para aquellos que no pueden acceder a otras formas de transporte. Realizar esta transformación significativa es un desafío tanto en lo institucional, como en lo económico y en lo político.
- 2.5 **Desafío institucional y económico.** La movilidad en el AMM requiere ser planificada y operada, tomando en cuenta el espacio geográfico a ser atendido para tener condiciones mínimas de eficiencia, y responder especialmente a la población más alejada y vulnerable. Es un desafío institucional muy significativo poder modificar las jurisdicciones actuales que fraccionan los servicios de transporte de una misma área, de modo de contar con una institución con atribuciones en la planificación, regulación técnica y económica, y gestión de los servicios de TP. Este desafío institucional es al mismo tiempo un desafío político, en cuanto requiere de acuerdos sobre una reforma institucional en un área dónde no ha habido mayores intercambios políticos en el pasado. Además, es un desafío económico significativo: la infraestructura de transporte en el AMM es fondeada normalmente por ingresos departamentales, y solo marginalmente por el gobierno nacional; esto limita significativamente los recursos asignados y no hace posible imaginar inversiones del porte de lo necesario para contrarrestar el proceso de pérdida relevancia del TP.

¹ [Instituto Nacional de Estadística](#), 2023.

² Observatorio Territorial de Uruguay, 2023.

³ Nota Técnica de Transporte preparatoria del CDC de Uruguay (BID, 2024).

⁴ [La Transformación del TP en el AMM](#) (Centro de Investigaciones Económicas, 2023)

- 2.6 **Iniciativas realizadas.** A la fecha, hay procesos de planificación e iniciativas en tres direcciones que, hasta ahora, no dialogan entre sí, pero que ofrecen insumos significativos para un proceso de planificación a escala metropolitana: (i) la Intendencia de Montevideo (IM) (financiamiento [UR-L1087](#)) ha concluido los estudios preparatorios del nuevo Plan de Movilidad para la ciudad de Montevideo. Estos estudios atienden fundamentalmente el área bajo jurisdicción de la IM; (ii) el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) ha realizado (con financiamiento [UR-T1279](#)) estudios de oferta, demanda, organización de la industria y regulación para el transporte interdepartamental, de manera independiente a la planificación de la IM; y (iii) está en curso el estudio de un tren de cercanías en una de las zonas de mayor demanda de pasajeros en el AMM; esta iniciativa tiene el aval del MTO en el marco de la Ley de APP; la misma tiene un estudio de ingeniería a nivel estratégico, pero no está definido ni cómo se va a operar, ni cómo se va a integrar al sistema de transporte metropolitano.
- 2.7 En este contexto se identifican los siguientes desafíos en los que el Banco puede aportar significativamente a la política pública de calidad en el país: (i) poder contar con una hoja de ruta, con fundamentos técnicos y acuerdos políticos, que pueda ser implementada desde el inicio de la Administración que tomará posesión en 2025, tanto a nivel nacional como de las Intendencias Departamentales; (ii) poder unificar los insumos técnicos que disponen tanto la IM como el MTO en un único proceso de planificación para el AMM, que sirva de base para definir la hoja de ruta; y (iii) diseñar una institucionalidad metropolitana efectiva con atribuciones sobre la planificación, ejecución de obras, operación y regulación de actores privados del transporte metropolitano.
- 2.8 **Género.** Las brechas de género se ven reflejadas tanto en el acceso al transporte, como en los patrones de movilidad. En el AMM, las mujeres son las principales usuarias de TP, utilizándolo en un 29,8% de sus desplazamientos, frente al 20,3% de los desplazamientos masculinos⁵. Adicionalmente, las mujeres del AMM realizan itinerarios más complejos y recorren distancias más cortas, dedicando aproximadamente el 59% de sus desplazamientos a cuestiones relacionadas con el hogar⁶. En consecuencia, para abordar eficazmente la movilidad urbana sostenible, es esencial contar con un profundo conocimiento de la dimensión de género, permitiendo superar la carencia de datos desagregados y garantizar la inclusión efectiva de la perspectiva de género en la planificación del TP en el AMM.
- 2.9 **Diversidad.** Las Personas con Discapacidad (PcD) y con movilidad reducida se enfrentan de forma diaria a distintas barreras en la infraestructura y TP. En la región de América Latina y Caribe (ALC), hay aproximadamente 85 millones de PcD, que corresponde al 14,7% de la población⁷. La escasez de transporte universalmente accesibles obliga a que las PcD deban usar transporte privados como taxis, aumentando los costos de transporte y la congestión urbana. Asimismo, la carencia de conocimientos e información sobre la movilidad de las PcD se identifica como una brecha significativa que disminuye la capacidad de mejorar las políticas públicas y programas existentes relacionados con la planificación de TP.

⁵ [Género y equidad: el caso de la movilidad cotidiana](#) (PNUD, 2019).

⁶ Ídem.

⁷ [Rompiendo barreras: inclusión de las PcD en ALC](#) (Banco Mundial, 2020).

- 2.10 **Apoyo del Banco.** El Banco ha respaldado a varias de las Instituciones mencionadas, en la planificación y mejora de los servicios bajo su jurisdicción. En este sentido, ha financiado dos operaciones de préstamo a la IM: la primera operación ([2041/OC-UR](#)) en 2008 se enfocó en corredores de buses como parte de un proceso de reforma que no alcanzó su conclusión exitosa; la segunda ([2893/OC-UR](#)) en 2012, financió la implementación del Centro de Gestión de la Movilidad para mejorar el tránsito en la ciudad y fortalecer la planificación del transporte urbano. Esta última operación está a punto de finalizar con éxito, incluyendo esfuerzos significativos en la digitalización del transporte, además de financiar los estudios para la reformulación del Plan de Movilidad de Montevideo. Por otra parte, se está apoyando al MTOP con asistencia técnica ([ATN/OC-19328-UR](#)) para la reestructuración del transporte interdepartamental bajo su jurisdicción.
- 2.11 **Solicitud del GdU.** Se recibió solicitud para contar con recursos no reembolsables y el apoyo técnico del BID para desarrollar estudios técnicos e institucionales que aporten a la racionalización el uso de los recursos públicos dedicados a la movilidad en el AMM en un horizonte de 5 y 10 años, a partir de los importantes esfuerzos que se vienen realizando de forma no del todo coordinada. Específicamente, se solicitó: (i) profundizar el análisis de alternativas para mejorar la eficiencia del sistema de transporte de pasajeros y la movilidad de personas y cargas en el AMM; y (ii) identificar las estructuras institucionales que puedan hacer posible cada una de las alternativas antes mencionadas.
- 2.12 **Alineación estratégica.** La Cooperación Técnica (CT) es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto ([CA-631](#)) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; y (ii) abordar el cambio climático, dado que la CT promueve la mejora del transporte público en el AMM, con especial atención a la población más vulnerable. La CT también se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (iii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iv) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva. Además, la CT es consistente con el Marco Sectorial de Transporte ([GN-2740-12](#)) en sus líneas de acción: (i) promover la movilidad de pasajeros urbana e interurbana eficiente, inclusiva, sostenible y de calidad; (ii) fortalecer las instituciones y regulaciones del sector; (iii) impulsar la transformación tecnológica del sector; y (iv) incrementar la disponibilidad de información y conocimiento sobre el sector. También se alinea con el Marco Sectorial de Cambio Climático ([GN-2835-13](#)) en sus líneas de acción: (i) descarbonizar con rapidez, mediante la aplicación de soluciones de descarbonización ya disponibles; (ii) fortalecer las instituciones y regulaciones del sector, mediante la creación de una gobernanza eficaz, en particular en lo que respecta a la puesta en práctica de las estrategias climáticas existentes y a la promoción de una digitalización eficiente para promover los objetivos climáticos. Asimismo, se alinea con la estrategia país del Banco en Uruguay ([GN-3056](#)) con las áreas estratégicas: (i) gestión de los recursos públicos; (ii) desarrollo productivo sostenible; y (iii) equidad e inclusión social; y los objetivos estratégicos de: (i) generar eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas; (ii) mejorar la infraestructura productiva y resiliente; y (iii) apoyar a las poblaciones más vulnerables. Adicionalmente, la CT se alinea con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario - Ventanilla 2 - Infraestructura (W2B) ([GN-2819-14](#)), principalmente en las áreas prioritarias: (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental; (ii) infraestructura sostenible y resiliente; y (iii) instituciones eficaces, eficientes y

transparentes; dado que la CT apoya una mejora en la planificación y operación de una infraestructura de transporte público sostenible.

- 2.13 **Beneficiarios.** La mejora de la planificación de la movilidad beneficia a toda la población del AMM: 1,9 millones de personas, que se beneficiarán de mejor transporte público y menor congestión. Mas directamente, se beneficiarán los sectores de menores ingresos del AMM y más alejados de la concentración de oportunidades de trabajo, aproximadamente 700 mil personas.

III. Descripción de los componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I. Ampliación de la modelación del transporte de Montevideo al área metropolitana (US\$ 50.000).** Este componente financiará: (i) la ampliación territorial de la modelación de la movilidad que financió el Banco para Montevideo en el marco del Plan de Movilidad; (ii) la incorporación los territorios metropolitanos correspondientes a los departamentos de San José y Canelones pertenecientes al AMM; y (iii) la generación de propuestas de operación y de proyectos a escala metropolitana, integrando la perspectiva de género y de diversidad, enfocada en PcD; todo ello con el fin de mejorar el TP en el AMM, atendiendo especialmente a los sectores vulnerables.
- 3.2 **Componente II. Trabajo de optimización conjunta de líneas de buses a nivel del AMM (US\$ 50.000).** Este componente financiará: (i) la optimización de las líneas reguladas, tanto por las Intendencias Departamentales cómo por el MTOP, tomándose como referencia los estudios de base realizados en el marco del Plan de Movilidad de Montevideo, y de la CT al MTOP, para alcanzar el objetivo de mejorar el sistema de transporte metropolitano.
- 3.3 **Componente III. Simulación de alternativas de proyectos de infraestructura mayores, incluyendo alternativas sobre rieles (US\$ 50.000).** Este componente financiará: (i) estimación inicial de costos y beneficios económicos; y (ii) elaboración de hoja de ruta para viabilizar técnica, económica, financiera, y ambientalmente estas alternativas de transporte masivo. El desarrollo de estas alternativas permitirá alcanzar el objetivo de mejorar la eficiencia del transporte en el AMM.
- 3.4 **Componente IV. Propuesta de alternativas institucionales para la operación de la movilidad de toda el área metropolitana (US\$ 50.000).** Este componente financiará la propuesta de distintas alternativas entre las que se incluirán: (i) coordinación de líneas manteniendo jurisdicciones; (ii) sesión de jurisdicciones para planificación, regulación, y operación de sistema de buses con objetivo de eficiencia; (iii) incorporación de grandes proyectos de transporte masivo ferroviario. Con base a las alternativas identificadas, se apoyará el proceso de toma de decisiones con todas las jurisdicciones involucradas y se podrán alcanzar los objetivos específicos (ii) y (iii) de esta CT.
- 3.5 **Resultados.** A través de las actividades de la CT, se espera incrementar la eficacia y el potencial del transporte público en la AMM, con especial énfasis en la atención de la población vulnerable que reside en esta área. Se esperan como resultados una mejor comprensión de las distintas alternativas y escenarios potenciales, y una mayor capacidad institucional en términos de movilidad, entre otros.
- 3.6 **Presupuesto indicativo.** El presupuesto indicativo de la CT será de US\$200.000,00. El 100% será financiado con recursos del Programa Estratégico de Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) Ventanilla 2 Infraestructura Sostenible. No habrá contrapartida local y la distribución es la siguiente:

Componente	Fondo W2B (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente I. Ampliación de la modelación del transporte de Montevideo al área metropolitana.	50.000	50.000
Componente II. Trabajo de optimización conjunta de líneas de buses a nivel del AMM.	50.000	50.000
Componente III. Simulación de alternativas de proyectos de infraestructura mayores, incluyendo alternativas sobre rieles.	50.000	50.000
Componente IV. Propuesta de alternativas institucionales para la operación de la movilidad de toda el área metropolitana.	50.000	50.000
Total (US\$)	200.000	200.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 En respuesta a la solicitud recibida por el Gobierno de Uruguay, la ejecución de la CT será realizada por el Banco a través de la División de Transporte (INE/TSP). El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se incluyen en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. INE/TSP será la encargada de la preparación y la publicación de solicitudes de expresiones de interés, la elaboración de listas cortas, la preparación y distribución de solicitudes de propuestas, la evaluación y selección de los consultores conforme a los criterios establecidos en las solicitudes de propuestas, y la negociación de los contratos respectivos. Adicionalmente, el Banco como ejecutor será el encargado de la administración de los contratos, realizar las aprobaciones, informes, pagos y evaluación de las consultorías.
- 4.2 La estructura de la ejecución por parte del Banco se justifica dado el carácter altamente técnico de las actividades y el hecho de que necesita un alto nivel de coordinación e interdependencia para la correcta implementación. Asimismo, el Banco cuenta con la experiencia técnica y la capacidad para asegurar una alta calidad de los productos y actividades que se llevarán a cabo; además, la ejecución por el Banco permitirá la coordinación entre las múltiples agencias públicas de las que se requiere información y serán beneficiarias de los productos a obtenerse.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Debido a la naturaleza y las actividades descritas en esta CT, no se identifican riesgos importantes.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se consideran excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 Mediante esta CT, se financiarán los estudios de alternativas de mejora en la movilidad de AMM descritos. En particular, se espera financiar consultorías para la formulación de alternativas técnicas, económicas y financieras. En caso de que se financien estudios ambientales y sociales específicos, los términos de referencia y productos serán consistentes con los requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_16570.pdf](#)

[Matriz de Resultados_27943.pdf](#)

[Términos de Referencia_86324.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_73598.pdf](#)