

Abstracto de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la mejora de la movilidad en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM)
▪ Número de CT:	UR-T1324
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pereyra Da Luz, Andres (INTE/TSP) Líder del Equipo; Navas Duk, Cristián (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Mussi Rombys Conrado (CSC/CUR); Sanmartín Báez, Álvaro (LEG/SGO); Gómez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP); Vera Benitez, Luis Felipe (CSD/HUD)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Referencia a la Solicitud:	Carta de Solicitud MEF y Carta de solicitud MTOP
▪ Fecha del Abstracto de CT:	12 Abril 2024
▪ Beneficiario:	MTOP de URUGUAY
▪ Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$200.000,00
▪ Contrapartida Local:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ 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:	(i) reducir la pobreza y la desigualdad; y (ii) abordar el cambio climático

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivos.** El objetivo de esta CT es apoyar al Gobierno de Uruguay (GdU) a generar propuestas técnicas e institucionales con apoyo mayoritario que permitan la mejora del Transporte Público en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM), atendiendo especialmente a los sectores vulnerables.
- 2.2 Los objetivos específicos son: (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; (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 **Antecedentes.** La población en Uruguay se concentra en el AMM, donde viven 1,9 millones de los 3,2 millones de habitantes del país. El sistema de transporte urbano de Montevideo es el 70% de los sistemas de transporte público del país. Es

en esta región, dónde las mejoras en los sistemas de transporte podrán tener un mayor impacto en la equidad¹.

- 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. 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 transporte público en particular, desestimulando aún más su uso. Desde los reguladores del Transporte Público (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 transporte público han fracasado (incluidas la financiadas por el Banco en el denominado Corredor Garzón). El desarrollo sostenible de la ciudad requiere de un sistema de transporte público 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 La movilidad en el área metropolitana 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.
- 2.6 **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 Intendencia de Montevideo (IM): la primera operación ([UR-L1022](#)) en 2008 se enfocó en corredores de buses como parte de un proceso de reforma que no alcanzó su conclusión exitosa; la segunda ([UR-L1087](#)) 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 Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) con asistencia técnica ([UR-T1279](#)) para la reestructuración del transporte interdepartamental bajo su jurisdicción.

1 Nota Técnica de Transporte preparatoria del CDC de Uruguay. BID 2024.

- 2.7 **Justificación.** 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 IM (financiamiento UR-L1087) ha concluido los estudios preparatorios del nuevo Plan de Movilidad para la ciudad de Montevideo. Estos estudios atienden solo el área bajo jurisdicción de la IM, (ii) el MTOP 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 MTOP 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.
- 2.8 En este contexto se identifican los siguientes desafíos en 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 MTOP 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.
- 2.9 **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.
- 2.10 **Alineación estratégica.** La 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; y (ii) equidad e inclusión social.

- 2.11 **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 las Actividades y Resultados

- 3.1 **Componente I. Ampliación de la modelación del transporte de Montevideo al área metropolitana.** 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.
- 3.2 **Componente II. Trabajo de optimización conjunta de líneas de buses a nivel del AMM.** 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 mejorar del sistema de transporte metropolitano.
- 3.3 **Componente III. Simulación de alternativas de proyectos de infraestructura mayores, incluyendo alternativas sobre rieles.** 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.
- 3.4 **Componente IV. Propuesta de alternativas institucionales para la operación de la movilidad de toda el área metropolitana.** 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.
- 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.

IV. Presupuesto indicativo Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	BID	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I	US\$50.000	-	US\$50.000
Componente II	US\$50.000	-	US\$50.000

Componente III	US\$50.000	-	US\$50.000
Componente IV	US\$50.000	-	US\$50.000
Total	US\$200.000	US\$0,00	US\$200.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1. 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. Asimismo, el Banco como ejecutor será el encargado de la administración de los contratos, realizar las aprobaciones, informes, pagos y evaluación de las consultorías.
- 5.2 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; asimismo 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.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 No se identifican riesgos significativos. Puede considerarse un riesgo si alguna de las instituciones que deben coordinar acciones para encontrar las mejores propuestas de reforma abandonan la mesa de negociación, dado que esto disminuye la probabilidad de que las propuestas emergentes vayan a ser implementadas a partir de 2025.

VII. Salvaguardias ambientales

- 7.1 La clasificación ESG para esta operación es "indefinida".