

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Perfeccionamiento de instituciones e instrumentos contractuales y técnicos para la gestión patrimonial de la infraestructura de transporte en Uruguay
▪ Número de CT:	UR-T1327
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pereyra Da Luz, Andres (INE/TSP) Líder del Equipo; Abad, Julieta (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Gomez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP); Milicich Nieto-Polo, Allizon Patricia (VPC/FMP); Mussi Rombys Conrado (CSC/CUR); Diaz Gill Virginia Maria (LEG/SGO); Bendix, Willy (VPC/FMP) Líder del Equipo; Abad, Julieta (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Gomez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP); Milicich Nieto-Polo (VPC/FMP); Allizon Patricia (VPC/FMP); Mussi Rombys Conrado (CSC/CUR); Diaz Gill Virginia Maria (LEG/SGO); Bendix, Willy (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 Abr 2024.
▪ Beneficiario:	República Oriental del Uruguay, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO).
▪ 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\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	36 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):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Estrategia Institucional Transformación para una Mayor Escala e Impacto (2024-2030):	Productividad e innovación Alineación a la nueva Estrategia Institucional: Objetivo: (i) abordar el cambio climático; y áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iii) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivos.** El objetivo de esta CT es Apoyar al Gobierno de Uruguay (GdU) en el análisis de políticas públicas conducentes al incremento de la eficiencia del gasto público en transporte.
- 2.2 Los objetivos específicos son: (i) a nivel general del proceso de inversión en infraestructura¹: identificar los aspectos del proceso de inversión en infraestructura

¹ Se entiende que el proceso de inversión incluye desde la planificación a la provisión de los servicios de transporte.

dónde se presenten mayores oportunidades de mejora, para incorporarse en futuros planes de fortalecimiento institucional; (ii) a nivel de la institucionalidad bajo la que se provee infraestructura: analizar alternativas institucionales viables que conduzcan a un proceso inversor financieramente sostenible, con fondeo privado más amplio y con mayor participación privada con contratos que induzcan la eficiencia; (iii) a nivel del sector ferroviario: apoyar a la toma de decisiones para aprovechar las oportunidades que surgen del comienzo de operaciones del Ferrocarril Central, para diversificar y aumentar la eficiencia de la logística de cargas, para obtener el mayor valor por dinero de los recursos públicos invertidos en infraestructura de transporte de cargas; contribuir a la identificación de alternativas institucionales y contractuales que viabilicen las inversiones y los servicios ferroviarios en un contexto de limitación del gasto público; apoyar en la identificación de las áreas de mejoras de las instituciones públicas involucradas en la operación y mantenimiento de la infraestructura y servicios ferroviarios (Ministerio de Transporte y Obras Públicas [MTO], Administración Nacional de Ferrocarriles del Estado [AFE], y Servicios Logísticos y Ferroviarios [SELF]).

- 2.3 **Justificación.** Las grandes cargas agropecuarias se encuentran en los fundamentos del crecimiento de Uruguay en este siglo. Su incremento significativo generó fuerte demanda de transporte, que se proveyó fundamentalmente con infraestructura carretera e incipientemente ferroviaria. Proveer y mantener esta infraestructura de transporte es necesario para no dañar y mejorar la competitividad de esta actividad relevante para el crecimiento.
- 2.4 La mayor demanda de infraestructura de transporte no es alcanzable con las formas tradicionales de fondeo y financiamiento público si ha de mantenerse el equilibrio fiscal. El desafío de las economías como la uruguaya, es proveer la mayor cantidad de servicios de infraestructura y transporte con los recursos públicos disponibles, lo que supone entre otros: (i) elegir los modos de transporte más eficientes para cada tipo de transporte en un proceso de planificación estructurado; (ii) contar con instituciones que permitan el fondeo privado y de largo plazo de la infraestructura; y (iii) incorporar al sector privado con contratos que incentiven la eficiencia.
- 2.5 **Sector carretero.** La provisión de infraestructura de carreteras en Uruguay es pública, bajo la rectoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). Esta provisión pública se realiza mediante distintos esquemas en los que se incorpora al sector privado en distintos grados y funciones: la Corporación Vial de Uruguay (CVU), concesiones, y Asociaciones Público-Privadas (APP). La utilización de estos instrumentos ha permitido al país un avance razonable en su proceso de inversión en infraestructura, sin perjuicio de que se identifican: (i) riesgos de sostenibilidad financiera del esquema de la CVU; y (ii) oportunidades de evolucionar una institucionalidad más robusta en la línea de los países más avanzados en el mundo (Australia, Canadá) que permitan incrementar el fondeo privado y mejorar sustancialmente el proceso de planificación de la infraestructura².
- 2.6 **Sector ferroviario.** En el sector ferroviario, el Estado se encarga de la infraestructura ferroviaria a través de la empresa pública AFE, que ha utilizado el instrumento de su empresa asociada, Corporación Ferroviaria del Uruguay (CFU), para rehabilitar vías férreas, y recientemente del instrumento de APP para rehabilitar, conservar y financiar la rehabilitación del tramo principal de la red en el proyecto Ferrocarril Central. La

² Nota Técnica de Transporte para CDC de Uruguay (BID, 2024).

operación ferroviaria está verticalmente separada de la provisión de la infraestructura y es de libre acceso si se cumplen con las condiciones técnicas necesarias (*Open Access*). Actualmente hay dos operadores ferroviarios: SELF que es de propiedad pública, en el que AFE participa de su capital, y el operador internacional que llevará la segunda planta de la empresa UPM-Kymmene Corporation (UPM) en Paso de los Toros. La regulación operativa y económica está en manos de dependencias del MTOP³.

- 2.7 Recientemente se otorgó bajo un contrato de APP el Proyecto Ferrocarril Central, el cual se refiere a la construcción del tramo ferroviario que une el Puerto de Montevideo con la ciudad de Paso de los Toros, aplicando altos estándares de seguridad basados en mejores prácticas europeas. El proyecto responde a las necesidades logísticas derivadas de la instalación de una tercera planta de celulosa en el área cercana a las localidades de Pueblo Centenario y Paso de los Toros⁴. Este proyecto constituye sin dudas un hecho disruptivo en el mercado de transporte de carga ferroviaria que venía en un proceso de decrecimiento de la carga transportada y había llegado a ser irrelevante en la captación de carga por parte del modo; con este proyecto asociado a una carga ancla significativa, reposiciona al modo ferroviario como opción eficiente para grandes cargas, al tiempo que abre oportunidades de reimpulso del modo ferroviario⁵.
- 2.8 **Solicitud del GdU.** Se recibió la solicitud de Cooperación Técnica (CT) para financiar la elaboración de: (i) estudios técnicos y económicos básicos de oportunidades de culminación de diferentes conexiones; (ii) la mejora de ramales y conexiones nuevas del Ferrocarril Central; (iii) el análisis de alternativas de estructuración contractual para el financiamiento público privado en vista de la obtención del mayor valor por dinero de los recursos públicos a ser invertidos; y (iv) la identificación de brechas y oportunidades de mejora institucional en el ámbito de las inversiones en infraestructura.
- 2.9 La solicitud del GdU de estudiar la viabilidad técnica y económica, así como el modelo de negocio de la ampliación de la red ferroviaria, coincide con la oportunidad identificada por el Banco en los estudios preparatorios de la nueva estrategia país; adicionalmente, es un análisis oportuno en la medida que está comenzando a operar el Ferrocarril Central, que mostrará los beneficios económicos, sociales y ambientales del transporte de cargas masivo por ferrocarril; y por tratarse del año previo a la llegada de una nueva Administración que podrá tomar decisiones de inversión en el momento propicio del ciclo político. Por otra parte, es deseable que las decisiones

³ Nota de diálogo Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay 2020 – 2025 (BID, 2020).

⁴ La capacidad de producción de esta planta se espera sea del entorno de los 2,1 millones de toneladas de celulosa por año. El Proyecto Ferrocarril Central permitirá transportar hasta 4 millones de toneladas de carga anuales.

⁵ La priorización del modo ferroviario ha avanzado de forma parcial pero significativa en los últimos siete años: (i) la contratación por PPP de la construcción y mantenimiento del ferrocarril para la salida de la producción de la planta de celulosa instalada en el centro del país a través del puerto de Montevideo (250 km, Ferrocarril Central, financiamiento BID Invest); (ii) modificación regulatoria, separándose verticalmente el sector, con AFE responsable de la provisión de la infraestructura y la apertura de la competencia en el transporte ferroviario; (iii) rehabilitación parcial de la conexión entre Paso de los Toros y Paysandú, que un fue insuficiente para habilitar el transporte ferroviario. El megaproyecto ferroviario del Ferrocarril Central, y la presencia de operadores de clase mundial en el mismo, abre una ventana de oportunidad para el desarrollo del modo ferroviario, en el que éste u otros operadores podrían transportar carga a granel en un marco competitivo.

eficientes de inversión en el transporte sean tomadas considerando el conjunto de los modos, y en ese sentido la Cooperación Técnica (CT) apoyará también al GdU en la identificación de oportunidades de mejora en el conjunto del proceso inversor en infraestructura, y en la revisión del esquema institucional en que se provee actualmente toda la infraestructura de transporte.

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) abordar el cambio climático, dado que la CT promueve la mejora de la eficiencia en las inversiones y gasto público en infraestructuras con enfoque en la sostenibilidad socioambiental. La CT también se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iii) 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) fortalecer las instituciones y regulaciones del sector; y (ii) incrementar la disponibilidad de información y conocimiento sobre el sector. 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) desarrollo productivo sostenible; así como en los objetivos estratégicos: (i) generar eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas; y (ii) mejorar la infraestructura productiva y resiliente. 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 un incremento y mejora en la eficiencia tanto económica como ambiental de las inversiones públicas del sector transporte en Uruguay.

2.11 **Beneficiarios.** La mejora de la eficiencia en los procesos de inversión beneficia a toda la población del país: 3,4 millones de personas⁶, que recibirán mejores condiciones de transporte por los impuestos que pagan. Mas directamente, esta CT beneficiará al sector exportador que utiliza más intensivamente los sistemas de transporte en sus procesos productivos.

III. Descripción de los componentes y presupuesto

3.1 **Componente I: Identificar una agenda de mejoras en el proceso de inversión en infraestructura (US\$ 50.000).** Este componente financiará: (i) la identificación de las principales oportunidades de mejora institucional en el proceso de inversión en infraestructura, siguiendo la guía de la metodología PIMA⁷ desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI); y (ii) una agenda de mejora institucional basadas en la evidencia recabada y las mejores prácticas internacionales, con énfasis en inversiones sostenibles y resilientes al cambio climático.

3.2 **Componente II: Propuesta de mejoras institucionales para la mayor eficiencia del gasto en infraestructura (US\$ 80.000).** Este componente financiará: (i) el análisis de las instituciones que articulan al sector público y el privado en la provisión de infraestructura de transporte, evaluando aspectos de sostenibilidad financiera,

⁶ [Banco Mundial](#), 2022.

⁷ [La Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública \(PIMA, por sus siglas en inglés\)](#) es un marco integral para evaluar las prácticas de gobernanza de infraestructura para países en todos los niveles de desarrollo económico (FMI, 2022).

relación con las cuentas públicas; e identificando oportunidades de mejora a la luz de las mejores prácticas internacionales.

- 3.3 **Componente III: Identificación de oportunidades de inversión en sector ferroviario (US\$ 120.000).** Este componente financiará: (i) los estudios técnicos y económicos básicos para el desarrollo de dos ramales fundamentales para la red ferroviaria de Uruguay, incluyendo la formulación de alternativas técnicas con su respectiva estimación de costos, y la evaluación económica a nivel estratégico de las mismas; (ii) la formulación de alternativas de estructuración contractual para el desarrollo de las diferentes líneas ferroviarias, en vistas de obtener el mayor valor por dinero de los recursos públicos a ser eventualmente invertidos, pudiendo diferir las alternativas según se trate de servicios nuevos o la rehabilitación y mejora de ramales existentes; y (iii) la identificación de las necesidades de fortalecimiento de las instituciones públicas relacionadas con la operación ferroviaria (desafiadas por la operación de un sistema de *Open Access*).
- 3.4 **Resultados.** A través de las actividades de esta CT, se espera mejorar las capacidades de la administración del país en cuanto a la eficiencia de las inversiones en transporte, así como, una mayor comprensión sobre instrumentos institucionales y técnicas que favorezcan un gasto público sostenible, tanto económica, como ambiental y socialmente.
- 3.5 **Presupuesto indicativo.** El presupuesto indicativo de la CT será de US\$250.000,00. El 100% será financiado con recursos del Programa Estratégico de Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) Ventanilla 2 Infraestructura Sostenible. El plazo de ejecución y desembolso será de 36 meses. No habrá contrapartida local y la distribución es la siguiente:

Componente	Fondo W2B (US\$)	Contrapartida Local (US\$)	Financiamiento Total (US\$)
Componente I. Identificar una agenda de mejoras en el proceso de inversión en infraestructura.	50.000	0,00	50.000
Componente II. Propuesta de mejoras institucionales para la mayor eficiencia del gasto en infraestructura.	80.000	0,00	80.000
Componente III. Identificación de oportunidades de inversión en sector ferroviario.	120.000	0,00	120.000
Total (US\$)	250.000	0,00	250.000

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. Asimismo, se resalta la viabilidad de proceder con una selección directa de un profesional para una consultoría cuando se necesiten, por una parte, experiencia y conocimientos específicos sobre una metodología particular, y por otra, un profundo entendimiento del trabajo y las dinámicas internas del Banco. 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 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. A su vez, 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 (MTOPE, SELF, AFE) de las que se requiere información y serán beneficiarias de los productos a obtenerse.
- 4.3 Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *Creative Commons*. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también licenciar la propiedad intelectual de dichos productos al beneficiario.

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 Esta CT financiará los estudios de identificación de oportunidades de inversión descritos. En particular, se espera financiar una consultoría 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_89883.pdf](#)

[Matriz de Resultados_78694.pdf](#)

[Términos de Referencia_62712.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_17270.pdf](#)