

## Abstracto 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 (INTE/TSP) Líder del Equipo; Abad, Julieta (INE/TSP) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Mussi Rombys Conrado (CSC/CUR); Díaz Gill, Virginia María (LEG/SGO); Gómez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Referencia a la Solicitud:	<a href="#">Carta de Solicitud MEF</a> y <a href="#">Carta de solicitud MTOP</a>
▪ Fecha del Abstracto de CT:	12 Abril 2024
▪ Beneficiario:	MTOP de URUGUAY
▪ Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250.000,00
▪ Contrapartida Local:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Tipos de consultores:	Individuos; Empresas
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP – Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	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:	(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) 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 infraestructura<sup>1</sup>, identificar los aspectos del proceso de inversión en infraestructura 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

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

aumentar la eficiencia de la logística de cargas, de manera de obtener el mayor por dinero de los recursos públicos invertidos en infraestructura de transporte de cargas; (iv) también a nivel del sector ferroviario, 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; y (v) a nivel del sector ferroviario, 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 (MTO, AFE, SELF).

- 2.3 **Antecedentes.** 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 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 APPs. 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 infraestructura<sup>2</sup>.
- 2.6 En el sector ferroviario, el Estado se encarga de la infraestructura ferroviaria a través de la empresa pública Administración Nacional de los Ferrocarriles del Estado (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 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 UPM en Paso de los Toros. La regulación operativa y económica está en manos de dependencias del MTO<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Nota Técnica de Transporte para CDC de Uruguay, 2024

<sup>3</sup> Nota de diálogo Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay 2020 – 2025. BID 2020.

- 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 Toros<sup>4</sup>. 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 ferroviario<sup>5</sup>.
- 2.8 **Justificación.** 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 eficientes de inversión en el transporte sean tomadas considerando el conjunto de los modos, y en ese sentido la CT apoyará también la 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.
- 2.9 **Solicitud del GdU.** Se recibió la solicitud de CT para financiar la elaboración de: estudios técnicos y económicos básicos de oportunidades de culminación de diferentes conexiones, mejora de ramales y conexiones nuevas del Ferrocarril Central asimismo para 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 para identificar brechas y oportunidades de mejora institucional en el ámbito de las inversiones en infraestructura.
- 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) impulsar un crecimiento regional sostenible; y (ii) abordar el cambio climático, dado que la CT promueve la mejora de la eficiencia en las

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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, con financiamiento del 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.

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) 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) 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; (ii) desarrollo productivo sostenible; y (iii) equidad e inclusión social.

- 2.11 **Beneficiarios.** La mejora de la eficiencia en los procesos de inversión beneficia a toda la población del país: 3,4 millones de personas, que recibirán mejor transporte público por los impuestos que pagan. Mas directamente, se beneficiará el sector exportador que utiliza más intensivamente los sistemas de transporte.

### III. Descripción de las Actividades y Resultados

- 3.1 Componente I: Identificar una agenda de mejoras en el proceso de inversión en infraestructura.** 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 PIMA desarrollada por el FMI, con énfasis en inversiones sostenibles, resilientes al cambio climático y comprometidas con la diversidad; y (ii) una agenda de mejora institucional basadas en la evidencia recabada y las mejores prácticas internacionales.
- 3.2 Componente II: Propuesta de mejoras institucionales para la mayor eficiencia del gasto en infraestructura.** 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, 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.** 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 a 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.

#### IV. Presupuesto indicativo Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	BID	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I	US\$70.000	-	US\$70.000
Componente II	US\$80.000	-	US\$80.000
Componente III	US\$100.000	-	US\$100.000
<b>Total</b>	<b>US\$250.000</b>	<b>US\$0,00</b>	<b>US\$250.000</b>

#### 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 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 El principal riesgo que podría afectar a la ejecución de las actividades enmarcadas en el alcance de esta CT está relacionado con la efectiva coordinación y comunicación entre las diferentes partes interesadas. Para mitigar este riesgo, el Banco liderará la ejecución de las actividades y garantizará la efectiva coordinación y comunicación entre las partes.

#### VII. Salvaguardias ambientales

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