

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **URUGUAY**

### **PROGRAMA DE LA CORPORACIÓN VIAL DEL URUGUAY (CVU) II**

**(UR-L1107)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Andrés Pereyra (TSP/CUR), Jefe de Equipo; Miroslava Nevo (INE/TSP), Jefe de Equipo Alterno; Elías Rubinstein (TSP/CUR); Agustín Elvira y Virginia Navas (INE/TSP); Nadia Rauschert y David Salazar (FMP/CUR); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); Ana Castillo (MIF/CUR); y Nicolás Rezzano (consultor).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	8
C. Indicadores Claves de Resultados.....	10
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>11</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	11
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	11
C. Riesgos Fiduciarios .....	12
D. Otros Riesgos del Proyecto .....	12
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>13</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	13
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	16

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)</a>
2.	<a href="#">Plan Operativo Anual (POA) y Plan de Ejecución Plurianual (PEP)</a>
3.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
4.	<a href="#">Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)</a>
5.	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	<a href="#">Análisis Económico</a>
2.	<a href="#">Análisis Financiero</a>
3.	<a href="#">Análisis Institucional (SECI)</a>
4.	<a href="#">Análisis Ambiental y Social</a>
5.	<a href="#">Análisis de Diseños Ejecutivos y Políticas de Conservación Vial</a>
6.	<a href="#">Integración Regional</a>
7.	<a href="#">Informe de Evaluación de Modificaciones a la Concesión CVU</a>
8.	<a href="#">Proyectos Viales PPP a ser Estudiados y Estructurados</a>
9.	<a href="#">Memoria Técnica del Proceso PPP en Uruguay</a>
10.	<a href="#">Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas en Proyectos de PPP</a>

ABREVIATURAS	
AAE	Análisis Ambiental Estratégico
AAP	Autorización Ambiental Previa
PPP	Participación Público Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CREMA	Contrato de Rehabilitación y Mantenimiento
CVU	Corporación Vial del Uruguay
DdV	Derecho de Vía
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
EAG	Especificación Ambiental General
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EPB	Estrategia de País del Banco
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
GdU	Gobierno de Uruguay
HDM 4	<i>Highway Development and Management 4</i>
IES	Índice de Estado Superficial
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAOASV	Manual Ambiental para Obras y Actividades del Sector Vial
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MI	Ministerio del Interior
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OE	Organismo Ejecutor
PEP	Plan de Ejecución del Proyecto
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PGC	Pliego General de Condiciones
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
RVP	Red Vial Principal
SCA	Sistema de Seguridad y Control Ambiental
SECI	Evaluación de Capacidades Institucionales
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto
TIRE	Tasa Interna de Retorno Económica
TPDA	Tránsito Promedio Diario Anual
VAN	Valor Actual Neto

## RESUMEN DEL PROYECTO

### URUGUAY PROGRAMA DE LA CORPORACIÓN VIAL DEL URUGUAY (CVU) II (UR-L1107)

Términos y Condiciones Financieras				
			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
<b>Prestatario:</b> Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Garante:</b> República Oriental del Uruguay			<b>VPP original:</b>	12,75 años
			<b>Período de desembolso:</b>	4,5 años
<b>Organismos Ejecutores (OE):</b> Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y Corporación Vial del Uruguay (CVU)			<b>Período de gracia:</b>	5,5 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b> (b)	
<b>BID (CO):</b>	76.000.000	85	<b>Tasa de interés:</b> Basada en LIBOR	
<b>Local:</b>	13.500.000	15	<b>Comisión de crédito:</b> (b)	
<b>Total:</b>	89.500.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b> Dólares de los Estados Unidos con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO)	
Esquema del proyecto				
<p><b>Objetivo del proyecto/descripción.</b> El objetivo general del programa es conservar el patrimonio vial de la Red Vial Principal (RVP) y disminuir la accidentalidad en la misma. Específicamente se busca: (i) disminuir los costos de transporte (costos de operación vehicular y tiempos de viaje) en la RVP intervenida; y (ii) incrementar el financiamiento privado de la infraestructura vial.</p>				
<p><b>Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento:</b> será condición previa al primer desembolso la entrada en vigencia, con la aprobación del Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, de un acuerdo específico celebrado bajo el contrato de concesión, en los términos previamente acordados con el Banco (¶3.11).</p>				
<p><b>Condiciones contractuales especiales de ejecución:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Será condición especial de ejecución que el prestatario presente evidencia de que cuenta con la autorización del MEF para cada solicitud de desembolso de recursos del préstamo (¶3.15).</li> <li>- Condición especial de ejecución del Componente 1: será condición especial de ejecución que previo al inicio de cada una de las obras previstas en el Componente 1, el prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor (OE) deberá demostrar que se ha designado el personal necesario y/o contratado firmas responsables para la supervisión de la construcción de las obras (¶2.11).</li> <li>- Condición especial de ejecución del Componente 2: será condición especial de ejecución que previo al inicio de cada actividad comprendida en el Componente 2, o al reconocimiento retroactivo de gastos con cargo a los recursos de dicho componente, según sea el caso, se deberá presentar evidencia del acuerdo entre la CND, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que autorice el uso de recursos del proyecto para financiar dicha actividad (¶3.12).</li> </ul>				
<p><b>Gestión ambiental y social:</b> será condición contractual ambiental y social para el Componente 1 que el prestatario, por intermedio del OE, constata que el contratista respectivo ha obtenido la Autorización Ambiental Previa (AAP) de la cantera correspondiente, previo al inicio de cada una de las obras previstas para este componente (¶2.8).</p>				
<p><b>Cláusula especial.</b> El plazo para el inicio material de las obras será de 3,5 años contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo (¶3.13).</p>				
<p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>				
<p><b>El proyecto califica<sup>(c)</sup>:</b>    SV <input checked="" type="checkbox"/>                      PE <input type="checkbox"/>                      CC <input type="checkbox"/>                      CI <input checked="" type="checkbox"/></p>				

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(c)</sup> SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 En el último decenio Uruguay ha crecido a una tasa anual promedio de 5,7%, muy por encima del 2% que fue tendencia en las tres décadas anteriores<sup>1</sup>. Este crecimiento se encuentra en gran parte sustentado por el aumento de la producción agropecuaria, derivado de la intensa transformación del sector en la última década y que ha generado un fuerte incremento de la demanda por servicios e infraestructura de transporte.
- 1.2 **Fuerte crecimiento de la producción forestal y agrícola**<sup>2</sup>. A influjo de la política forestal iniciada a mediados de la década de 1990, la producción de madera aumentó de 2,2 millones de toneladas en 2000 a 7,8 millones en 2012. Este crecimiento se ha dado fundamentalmente por la producción de madera con destino industrial (básicamente celulosa) que pasó de ser el 54% de la producción en 2000 a ser el 80% en 2012, y que expandió el área forestada a nuevas regiones del territorio, pasando de 250 mil hectáreas a casi 1 millón en dicho período<sup>3</sup>.
- 1.3 A su vez, el sector agrícola también tuvo un desarrollo significativo en la última década. Los precios internacionales ampliamente favorables para las materias primas y la introducción de tecnología, impulsaron la expansión del área agrícola, que pasó de 1,2 millones de hectáreas en 2005 a 2,6 millones en 2010, resultando entonces en la duplicación de la producción, que pasó de 3 millones de toneladas a más de 6,5 millones en dicho período<sup>4</sup>.
- 1.4 **Impacto del incremento de las cargas en la infraestructura vial.** Este aumento de la producción agroindustrial se ha traducido en mayor demanda de infraestructura y servicios de transporte. Dado el escaso desarrollo del ferrocarril<sup>5</sup>, el grueso de este crecimiento de la demanda ha recaído sobre las carreteras. Desde 2005 hasta 2012 el tránsito de camiones en las rutas nacionales se ha incrementado a una tasa media superior al 13% anual, muy por encima de la tendencia del 3% anual que el país experimentaba hace algo más de una década<sup>6</sup>.
- 1.5 En la última década no sólo ha aumentado el tránsito de vehículos pesados, sino que ha cambiado la matriz de origen y destino de los viajes de carga. La Red

---

<sup>1</sup> Fuente: Banco Central del Uruguay. [www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy).

<sup>2</sup> El crecimiento de las exportaciones de origen agrícola ha crecido continuamente en la última década. En 2004 se encontraba en US\$3.000 millones anuales y correspondían al 50% de las exportaciones del país, en 2013 alcanzó US\$6.100 millones, siendo algo más del 60% del total exportado. Fuente: Uruguay XXI. <http://www.uruguayxxi.gub.uy>.

<sup>3</sup> Fuente: Dabezies, Martín y otros. Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. BID 2014 – ATN/JF-12320-UR.

<sup>4</sup> Nota Técnica Sector Agropecuario preparada para la Estrategia de País de Uruguay, 2011 (GN- 2626).

<sup>5</sup> Además de lo reducido de la extensión de la red férrea, el ferrocarril ha tenido dificultades institucionales para modernizarse y captar mayor participación en el transporte de cargas. Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.

<sup>6</sup> Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.

Vial Principal (RVP)<sup>7</sup> radial hacia Montevideo ha aumentado su flujo vehicular, pero al mismo tiempo se ha consolidado una nueva matriz de viajes sobre una segunda malla vial conformada por carreteras secundarias, que transversal a la anterior conecta el interior rural directamente con el puerto granelero de Nueva Palmira<sup>8</sup> y las plantas de producción de celulosa en Conchillas y Fray Bentos. Esta nueva realidad del sector agroindustrial del país hace que el 56% de la red vial nacional tenga actualmente un uso intensivo por el transporte de los principales flujos agropecuarios, siendo que aproximadamente el 40% de esa longitud corresponde a carreteras anteriormente categorizadas de segundo orden y que por tanto no presentan condiciones geométricas adecuadas al volumen y composición del tránsito actual<sup>9</sup>.

- 1.6 **Red vial nacional.** La red vial de Uruguay tiene una extensión aproximada de 40.000 km. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) tiene jurisdicción sobre 8.800 km de la misma, aquella que conecta las capitales departamentales y las segundas ciudades en cada departamento, los pasos de frontera y los principales puertos<sup>10</sup>; más de 3.900 km son categorizados como RVP<sup>11</sup>. De estos 8.800 km de red sobre los que la DNV tiene jurisdicción, 7.200 km son gestionados directamente por esta institución, mientras que 1.600 km de la RVP son concesionados con la Corporación Vial del Uruguay<sup>12</sup> (CVU) (§1.14; §1.15 y §3.3). Las concesiones con privados están escasamente desarrolladas, y actualmente abarcan sólo 120 km de la red. El Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) en la RVP se encuentra en el entorno de 1.200 a 3.000 vehículos, salvo en el área metropolitana donde supera los 4.000 vehículos y en los tramos turísticos del sur del país donde supera los 12.000 vehículos. En la red secundaria el TPDA se encuentra en el entorno de 600 a 1.200 vehículos diarios<sup>13</sup>.
- 1.7 **Estado de conservación.** Luego de la crisis económica de 2002, donde el déficit de mantenimiento en la red vial nacional alcanzó al 60% de su longitud, se

---

<sup>7</sup> La RVP contiene aquellos tramos de la red nacional de carreteras categorizados como corredores internacionales o red primaria.

<sup>8</sup> El complejo portuario de Nueva Palmira exporta el 75% de la producción granelera nacional, el resto se moviliza casi en su totalidad por el puerto de Montevideo. Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.

<sup>9</sup> Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.

<sup>10</sup> Es la red que sostiene el movimiento de mercaderías y personas en el país, y que permite el transporte de la producción exportable a los puertos y pasos de frontera. El resto se encuentra bajo jurisdicción de los gobiernos departamentales y corresponde básicamente a viario urbano y caminería de penetración al medio rural.

<sup>11</sup> La parte de la red de carreteras bajo jurisdicción de la DNV que no constituye RVP se califica de red secundaria.

<sup>12</sup> La CND es una persona jurídica de Derecho Público no estatal cuyos cometidos incluyen: (i) incentivar el desarrollo empresarial, con participación del sector privado; (ii) favorecer la creación de empresas, fortalecer las existentes y participar, total o parcialmente, en su capital; (iii) colaborar en la ejecución de las políticas económicas sectoriales, mediante la promoción de la inversión de capitales en sectores empresariales prioritarios; (iv) contribuir a la expansión del mercado de valores, favorecer la creación de empresas por acciones, cooperativas y otras formas de cogestión empresarial; (v) promover la ampliación de capital en ramas de la actividad nacional donde se requiera la producción en escala y los recursos del sector privado sean insuficientes; y (vi) actuar como concesionario de proyectos de infraestructura pública de transporte, energía, telecomunicaciones y de cualquier otro tipo que sean de uso público, de acuerdo con lo que por ley, contratos y convenios se le asignen. En el marco de éste último cometido es que CND ha creado una sociedad anónima denominada CVU, de la que es propietaria de la totalidad de sus acciones (§3.3).

<sup>13</sup> Fuente: Sistema de Relevamiento de Tránsito de la DNV (2012).

produjo un esfuerzo importante por mejorar su condición, lo que permitió alcanzar un buen estado de conservación<sup>14</sup> en el 50% de la red en 2009<sup>15</sup>. Sin embargo, a partir de ese año se inició nuevamente un proceso de deterioro que alcanzó en 2012 al 55% de la red vial, básicamente porque los pavimentos de la red secundaria, la mayor parte de ellos pavimentos granulares con un riego bituminoso superficial, no estaban preparados para la nueva demanda que absorbieron y llegaron a estados de deterioro que no pueden ser atendidos con actividades de mantenimiento. En 2012 el 90% de la RVP se encontraba en buen estado, pero solamente el 30% de la red secundaria se encontraba en esa condición.

- 1.8 A su vez, si bien los pavimentos de la RVP poseen en general una estructura adecuada, el incremento del flujo de tránsito pesado ha generado problemas de ahuellamiento<sup>16</sup> de las capas superficiales. Este defecto del pavimento produce una pérdida de confort en la circulación y un riesgo para la seguridad para sobrepasos y en períodos de lluvia.
- 1.9 Estudios recientes han estimado que la inversión necesaria tendiente a cerrar la brecha de inversión en infraestructura vial<sup>17</sup> es del orden de los US\$2.000 millones para el próximo quinquenio<sup>18</sup>. Esquemáticamente, la inversión mencionada corresponde a recursos a ser aplicados en: (i) la rehabilitación y mantenimiento de la RVP; (ii) la adecuación geométrica y estructural de la malla vial secundaria que ha aumentado sustantivamente su uso por el tránsito de madera y granos a las plantas de celulosa y puerto de Nueva Palmira respectivamente; y (iii) las inversiones para mejorar la seguridad vial, incluyendo circunvalaciones a centros poblados, adecuación de travesías urbanas e implementación de terceras vías<sup>19</sup>.
- 1.10 **Innovación tecnológica.** Los estudios contratados por la CND, a solicitud del MTOP respecto de 2.600 km de la RVP (incluyendo la red concesionada con la CVU), han mostrado que en muchos casos resulta conveniente sustituir la tradicional estrategia de mantenimiento en base a recapados de concreto asfáltico en caliente, por técnicas como las que la DNV está aplicando en

---

<sup>14</sup> Un pavimento se considera en estado Muy Bueno si el Índice de Estado Superficial (IES) es superior a 85; Bueno si se encuentre entre este valor y 70; Regular desde 70 a 50; y menor a éste es considerado como un pavimento en estado Malo. La metodología está descrita en un instructivo de evaluación visual de pavimentos elaborado por la DNV y se basa en el *Performance Condition Index* (ASTM D6433-11) adaptado y calibrado a las condiciones locales.

<sup>15</sup> En el período 2003 a 2009, la longitud de la red vial nacional en buen estado pasó del 19% al 28%, manteniendo próximo al 28% la longitud en estado regular. Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.

<sup>16</sup> El ahuellamiento es un defecto de las capas superficiales del pavimento, que se presenta como una depresión continua en las huellas de circulación de las ruedas, producida por deformaciones plásticas en la base de las capas asfáltica, por efecto de las cargas y el clima. En el pasado, ante la demanda de tránsito pesado muy inferior a la actual, se privilegió capas de rodadura más flexibles en aras de mayor confort para los conductores de automóviles.

<sup>17</sup> Concepto definido en: La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, CEPAL 2011.

<sup>18</sup> Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.

<sup>19</sup> Fuente: Logística de cargas e infraestructura y servicios de transporte en Uruguay, BID 2015.



diversas pruebas piloto, y que apuntan a restituir la condición superficial del pavimento sin incorporar mayor paquete estructural<sup>20</sup>.

- 1.11 **Seguridad vial.** El aumento de la movilidad general y en particular de la circulación de tránsito pesado, ha generado un incremento de la accidentalidad en las rutas nacionales. Las estadísticas oficiales muestran que la cantidad de siniestros aumentó un 39% desde 2005 a 2013, con un incremento de 43% en la cantidad de heridos y de víctimas fatales. El 70% de los accidentes se producen en la RVP, y le corresponden el 73% de los heridos y el 80% de las víctimas fatales<sup>21</sup>. El 35% de los accidentes ocurren en la red vial concesionada a la CVU<sup>22</sup>.
- 1.12 **La Estrategia del Gobierno de Uruguay (GdU).** Enfrentado al desafío de adaptar la oferta de infraestructura vial a las nuevas y crecientes demandas, el GdU se plantea: (i) conservar la RVP, perfeccionando las intervenciones sobre la misma (adaptando la tecnología que mejor responda a los problemas derivados del cambio en el patrón de tránsito, mejorando los esquemas contractuales que introduzcan mayores incentivos a la eficiencia económica, y enfocando a la mejora en la seguridad vial); y (ii) adaptar la infraestructura de la red secundaria de mayor tránsito (sea rehabilitando la estructura soporte de los tramos de carretera que se hayan deteriorado en demasía, como adoptando dimensiones de plataforma adecuadas a los volúmenes y composición de los tránsitos actuales; para hacerlos compatibles con su conservación por niveles de servicio).
- 1.13 Para este fin se plantea tres esquemas de ejecución: (i) contratación a través de la CVU (y en menor medida por la DNV) de obras de rehabilitación y mantenimiento, este esquema será el más utilizado para la conservación de la RVP; (ii) contratación bajo el esquema de Participación Público Privada (PPP) de obras de ampliación de capacidad, rehabilitación y mantenimiento; este esquema será el más utilizado para actualizar geometría y estructura, así como mantener las secciones de la red que han variado sustantivamente las características y volumen de tránsito; y (iii) ejecución por parte de la DNV con equipamiento y recursos humanos propios, para atender la conservación de la red de menor jerarquía y tránsito<sup>23</sup>.
- 1.14 **Esquema de ejecución a través de la CVU.** En octubre de 2001 el MTOP y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) firmaron un convenio de cooperación, por el cual el primero contrata a la segunda para realizar obras de infraestructura bajo la figura de concesión de obra pública (¶3.6). Dicho contrato establece las condiciones generales de relacionamiento de las dos instituciones, el que considera entre otros aspectos: (i) que la CND podría crear empresas para la gestión del contrato, lo que se materializó con la inmediata creación de la

<sup>20</sup> La DNV ha promovido la aplicación de pavimentos de concreto hidráulico sobre estructuras de concreto asfáltico (*whitetopping*) y la utilización de mezclas asfálticas delgadas, así como microaglomerados. Actualmente se está analizando también la utilización de técnicas de reciclado con asfalto espumado y la aplicación de diversas tecnologías de estabilizado granular. Ver Informe Final consultoría Modificación Contrato de Concesión CND MTOP, Consorcio Ingeniería del Sur ([EE07](#)).

<sup>21</sup> Fuente: Sistema de Análisis de Accidentes de Tránsito de la DNV.

<sup>22</sup> Fuente: información proporcionada por la CVU de la base a datos de [UNASEV](#).

<sup>23</sup> A través de sus jefaturas regionales la DNV realiza la ejecución de la conservación de parte de la red de menor jerarquía, básicamente aquella con muy bajo tránsito. En general se trata de la red secundaria y terciaria, con pavimento granular y en algunos casos también con riego asfáltico superficial.

CVU; (ii) que la ejecución de las obras sería contratada por el concesionario siguiendo procedimientos análogos a los del sector público y que cada contratación requeriría el visto bueno del MTOP; y (iii) que la DNV asistiría técnicamente a la CVU en la ejecución, lo que se traduce en que la gestión técnica de la CVU sería ejercida por la DNV (diseños de ingeniería, selección de adjudicatarios de los procesos licitatorios y supervisión de obras).

- 1.15 En este marco, la CVU es responsable de la conservación de 1.600 km de la RVP para lo cual recibe recursos de la recaudación de puestos de peaje y de subsidios provenientes del presupuesto del MTOP. La DNV provee los diseños de ingeniería y los pliegos técnicos para la contratación de obras y mantenimiento vial, al tiempo que realiza la supervisión de las obras, en el marco del convenio de asistencia técnica. La CVU contrata a empresas privadas mediante procedimientos competitivos supervisados por la DNV. De acuerdo a lo habilitado por el contrato de concesión, la CVU ha accedido al financiamiento multilateral (incluido el Programa de la CVU (UR-L1022)) y al mercado de capitales local, para financiar la ejecución de las obras acordadas con el MTOP.
- 1.16 **Esquemas de Participación Público Privadas (PPP).** En septiembre de 2011 entró en vigencia la Ley 18.786 de PPP<sup>24</sup>, reglamentada mediante el Decreto 17/012 de 26 enero de 2012. En el esquema institucional aprobado se requiere la intervención de múltiples actores públicos en el proceso de evaluación y ejecución de una PPP: (i) las administraciones públicas contratantes (en el caso de las PPP viales sería el MTOP), que asumen la contratación, control y regulación de los contratos; (ii) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) intervienen secuencialmente en la autorización de la PPP; y (iii) la CND como entidad pública a la que los contratantes de las PPP pueden recurrir para estructurar sus proyectos<sup>25</sup>.
- 1.17 Durante 2013 y 2014 se llevaron adelante dos proyectos de PPP pilotos, impulsados por el Ministerio del Interior (MI) y el MTOP respectivamente<sup>26</sup>. En ambos casos los contratantes eligieron a la CND para realizar la estructuración de los proyectos. La Administración que inició en marzo de 2015 reafirmó su voluntad de impulsar a las PPP como mecanismo de ejecución, y específicamente en el sector vial, ha iniciado el estudio de siete PPP por un valor estimado de US\$712 millones<sup>27</sup>.
- 1.18 Desde la aprobación de la Ley de PPP en 2011, la CND ha fortalecido su capacidad técnica para preparar, evaluar y estructurar los proyectos de PPP. No

---

<sup>24</sup> Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011 de Contratos de Participación Público Privada para la Realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos.

<sup>25</sup> El contratante puede elegir a la CND u otra entidad privada especializada para realizar la estructuración técnica y financiera. De optar por la CND como estructurador no requiere un proceso competitivo, que sí necesita si decide contratar una empresa privada.

<sup>26</sup> El proyecto del MI para la construcción y operación de una cárcel se adjudicó en mayo 2014, ya tiene cierre financiero y está iniciando su construcción. El proyecto del MTOP para la rehabilitación de la Ruta 21-24 se ha adjudicado, pero aún no tiene cierre financiero.

<sup>27</sup> Ver términos de referencia de la contratación del MTOP a CND dónde se describen los proyectos de PPP a ser analizados, así como la descripción de los estudios y servicios de estructuración financiera que se llevarán adelante ([EEO8](#)).

obstante, dada la envergadura del programa anunciado, deberá ganar en escala para poder estructurarlo<sup>28</sup>.

- 1.19 **Lecciones aprendidas.** El Programa Vial de la CVU (2041/OC-UR)<sup>29</sup> fue estructurado como un *Performance Driven Loan* (PDL) para financiar Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CREMA), que se evaluaron como exitosos en cuanto permitieron la conservación adecuada de la red concesionada a la CVU. El programa permitió alinear los incentivos de las agencias públicas y de los contratistas para el adecuado y eficiente mantenimiento de la red vial<sup>30</sup>. Adicionalmente, se valoraron como positivos la implementación de verificación externa de los resultados del programa y de sistemas de gestión de certificación de obra, ejecución de pagos, planificación financiera y contrataciones<sup>31</sup>.
- 1.20 Uruguay ha avanzado, como buena parte de la región, en desarrollar regulaciones y capacidades públicas para impulsar la inversión a través de PPPs, siguiendo buenas prácticas regionales internacionales<sup>32</sup>, incluyendo el establecimiento de unidades PPP específicas, el desarrollo de lineamientos y herramientas para la selección, evaluación, estructuración y seguimiento de proyectos, y el diseño, estructuración y lanzamiento al mercado de proyectos piloto. De dicha experiencia se destacan lecciones en cuanto a: (i) necesidad de liderazgo al más alto nivel; (ii) precaución respecto de importar conceptos jurídicos no compatibles con ordenamiento jurídico local; (iii) necesidad de superar problemas de coordinación entre instituciones públicas; y (iv) importancia para el proceso de PPP de la formación de funcionarios<sup>33</sup>. La estructuración de las PPP viales que financia el programa se realizará siguiendo los lineamientos y herramientas desarrollados previamente, y en un entorno con fuerte liderazgo político, capacidades técnicas mejoradas y mayor coordinación entre agencias públicas<sup>34</sup>.
- 1.21 **La Estrategia de País del BID (EPB) con Uruguay (GN-2626).** La EPB establece que el Banco, en relación al transporte, participará en el mantenimiento de la red principal, secundaria y terciaria; y además apoyará el fortalecimiento institucional de: (i) el MTOP en sus roles de planificador y diseñador de política; y (ii) la DNV en su capacidad de gestión de la conservación vial. En términos de los resultados planteados, el programa se ajusta totalmente a la EPB en tanto ambos plantean como resultado la mejora del estado de conservación de la red vial nacional. Asimismo está contemplado en la actualización del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2015 (CPD 2015)<sup>35</sup>. Además se espera que el sector transporte continúe siendo en el futuro una de las áreas prioritarias de trabajo del Banco con el país.

---

<sup>28</sup> Fuente: Memoria Técnica del Proceso PPP en Uruguay, FOMIN, 2015 ([EEO9](#)).

<sup>29</sup> El Programa 2041/OC-UR fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en octubre de 2008 y terminó de ejecutarse en diciembre de 2013.

<sup>30</sup> [Ver PCR del Programa \(2041/OC-UR\)](#).

<sup>31</sup> Ver Informe de Terminación del Programa 2041/OC-UR.

<sup>32</sup> Ver Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas en Proyectos de PPP, Fomin 2015, [EEO10](#).

<sup>33</sup> Ver Memoria Técnica del Proceso PPP en Uruguay, Fomin 2015, [EEO9](#).

<sup>34</sup> Ver Memoria Técnica del Proceso PPP en Uruguay, Fomin 2015, [EEO9](#).

<sup>35</sup> Documento de Programa de País 2015.

- 1.22 Asimismo, esta operación contribuirá a las prioridades del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI-9) (GN-2733), en lo relacionado con: (i) préstamos a países pequeños y vulnerables; y (ii) financiamiento para la cooperación e integración regional, al contribuir con los objetivos de focalización multinacional y adicionalidad regional, por medio de la mejora y conservación de los corredores viales de integración. El programa está alineado con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) en cuanto: (i) apoya la infraestructura para la integración regional y global; (ii) fomenta mecanismos de financiamiento y apalancamiento del sector privado en infraestructura; y (iii) promueve las mejoras continuas de la gobernanza de la infraestructura. Además, el programa está alineado con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-3), que tiene como líneas de acción la rehabilitación de sistemas viales que aseguren la plena utilización de activos existentes, incorporando nuevas tecnologías y fortaleciendo las instituciones responsables del mantenimiento de los activos.
- 1.23 **Integración y logística.** Este programa contribuye a la meta de financiamiento de operaciones en apoyo a la cooperación e integración regional y global, pues cumple con el criterio de focalización multinacional y adicionalidad regional (GN-2733), generando resultados positivos directamente relacionados con la integración regional como el aumento de la velocidad media de los camiones, en áreas que conectan los puertos de Uruguay y los pasos fronterizos con Argentina y Brasil con los centros de producción y consumo, la reducción en los costos de logísticos y la mejora en la cobertura, calidad y conectividad de la infraestructura. Adicionalmente, la infraestructura de este programa se encuentra dentro del área de influencia del Eje Mercosur-Chile que conforma la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).
- 1.24 **Justificación del programa.** El programa busca apoyar la estrategia del GdU para conservar y mejorar la infraestructura vial de mayor uso por parte de las cargas de exportación, y que conecta al territorio con los principales puntos de salida de la producción agrícola (puertos y plantas de celulosa). El apoyo planteado va en dos sentidos. En primer lugar, se financiará la rehabilitación y mantenimiento de corredores de integración a través de la CVU, perfeccionando las intervenciones en aspectos de seguridad vial e innovación tecnológica, y dando continuidad a la política de conservación por resultados. En segundo lugar, se apoyarán las intervenciones en tramos de la red secundaria que requieren adaptarse a los mayores tránsitos y para los que se buscará financiamiento privado por el mecanismo de las PPP; en este sentido el programa financiará la estructuración técnica y financiera de los proyectos para su ejecución y financiamiento por el sector privado.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.25 **Objetivos.** El objetivo general del programa es conservar el patrimonio vial de la RVP y disminuir la accidentalidad en la misma. Específicamente se busca: (i) disminuir los costos de transporte (costos de operación vehicular y tiempos de viaje) en la RVP intervenida; y (ii) incrementar el financiamiento privado de la infraestructura vial.

- 1.26 **Criterios de elegibilidad de obras.** El programa cuenta con una muestra representativa del 69% conformada por las Rutas 2<sup>36</sup> (longitud 143 km) que va desde Florencio Sánchez (182k400) hasta el puente internacional (308k500), adicionando también el acceso sur a Fray Bentos y los ramales de conexión con el puerto, con un costo estimado de US\$23,1 millones; y la Ruta 3<sup>37</sup> (longitud 173,8 km) que va desde 67k300 hasta 243k000, con un costo estimado de US\$39,3 millones. Por tratarse de una operación de obras múltiples, cualquier inclusión de obras al programa deberá cumplir los siguientes criterios de elegibilidad: (i) que pertenezca a los corredores internacionales; (ii) que cuente con estudios de viabilidad socioeconómica y que demuestre una Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) igual o superior al 12%; y (iii) que cumpla con los requisitos socioambientales previstos en el programa. Se estructura un programa con los componentes descritos a continuación.
- 1.27 **Componente 1. Rehabilitación y mantenimiento de la RVP.** Dicho componente financiará: (i) los contratos de rehabilitación y mantenimiento en la RVP; (ii) estudios técnicos, ambientales y económicos de obras viales; (iii) contratación de supervisión de obras; (iv) estudios necesarios para la adopción del manual de dirección de obras; (v) apoyo a la adopción tecnológica; (vi) estudios y auditorías de seguridad vial; y (vii) costos de administración del programa.
- 1.28 Las obras de rehabilitación consisten en la recuperación de la estructura y regularidad superficial de los pavimentos existentes. En su generalidad son obras circunscriptas al derecho de vía, que básicamente se realizan sobre la estructura existente y no comprenden modificaciones geométricas. Asimismo, incluye obras enfocadas directamente a la mejora de las condiciones de seguridad de las vías en la red bajo responsabilidad de la CVU, incluyendo entre otras, actividades de señalización vertical y horizontal, instalación de cruces peatonales en los centros poblados, así como la aplicación de dispositivos de seguridad vial como mecanismos de disipación de energía y reducción de velocidad. Estas actividades serán reforzadas de forma focalizada en función de los resultados que se obtengan de las auditorías de seguridad vial a realizarse en los tramos intervenidos.

---

<sup>36</sup> La Ruta 2 posee un TPDA de 2.800 vehículos, de los cuales 969 son camiones, en el tramo desde Florencio Sánchez a Mercedes; el tramo Mercedes al puente internacional alcanza 2.300 vehículos que incluyen 1.230 camiones. Fuente: Sistema de Relevamiento de Tránsito de la DNV, 2012. La carretera es la principal conexión con el paso de frontera Fray Bentos, que concentra el mayor volumen de intercambio con Argentina, aproximadamente 910 mil toneladas. A su vez, la carretera uno de los principales ejes de circulación de graneles de secano y concentra la totalidad de los flujos de madera en rolo a una de las plantas de celulosa; con 554 mil y 2.560 mil toneladas anuales respectivamente. Fuente: Logística de Cargas e Infraestructura y Servicios de Transporte en Uruguay, BID 2015. Transporte Automotor de Carga en Uruguay, BID, 2013.

<sup>37</sup> El tramo de Ruta 3 entre Ruta 1 y San José posee un TPDA de 4.260 vehículos, siendo camiones aproximadamente 1.200 de ese volumen. Los tramos siguientes, desde San José a Paso del Puerto poseen un TPDA de 2.600 vehículos, siendo 900 de ellos camiones. Fuente: Sistema de Relevamiento de Tránsito de la DNV, 2012. El tramo entre Ruta 1 y San José de esta carretera, concentra el grueso del flujo internacional hacia los pasos de frontera de Fray Bentos y Paysandú, que alcanzan 910 mil y 112 mil toneladas respectivamente. A su vez, este tramo comprende gran parte de los flujos de madera hacia las plantas de celulosa en el sur del país, alcanzando 1.555 mil toneladas, los restantes tramos movilizan algo menos de 200 mil toneladas. La Ruta 3 además moviliza 430 mil toneladas de graneles de secano y 163 mil toneladas de arroz. Fuente: Logística de Cargas e Infraestructura y Servicios de Transporte en Uruguay, BID 2015. Transporte Automotor de Carga en Uruguay, BID, 2013.

- 1.29 **Componente 2. Apoyo a los procesos de diseño e implementación de PPP, y diseño de otros instrumentos de acceso a mercado de capitales.** Dicho componente financiará: (i) los contratos para la evaluación técnica, económica y financiera de los proyectos; (ii) actividades ejecutadas por la CND para la estructuración de PPP para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos <sup>38</sup>; y (iii) estructuración de otros instrumentos financieros de acceso al mercado de capitales, para el financiamiento de la rehabilitación y mantenimiento de otros tramos de la RVP concesionada a la CVU.
- 1.30 **Costo y financiamiento.** El costo total del programa asciende a US\$89,5 millones, de los cuales US\$76 millones serán financiados por el Banco con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) en dólares de los Estados Unidos, y US\$13,5 millones serán financiados con aporte local (¶3.10).

**Cuadro 1. Financiamiento del programa (en miles de US\$)**

Componentes	BID	Aporte local	Total
<b>1. Obras de rehabilitación y mantenimiento</b>	<b>73.200</b>	<b>13.500</b>	<b>86.700</b>
Rehabilitación y mantenimiento de obras	71.800	13.500	85.300
Gastos de administración	1.400		1.400
<b>2. Apoyo a los procesos de diseño e implementación de PPP, y diseño de otros instrumentos de acceso al mercado de capitales</b>	<b>2.700</b>		<b>2.700</b>
Estudios técnicos, económicos y financieros	1.100		1.100
Actividades ejecutadas por la CND para la estructuración de PPP	1.200		1.200
Estructuración de otros instrumentos financieros	400		400
<b>3. Auditoría, monitoreo y evaluación</b>	<b>100</b>		<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>76.000</b>	<b>13.500</b>	<b>89.500</b>

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.31 **Resultados y sus indicadores.** Los principales resultados del programa están relacionados con: (i) la reducción de los costos de operación vehicular en los tramos intervenidos; (ii) la disminución del Índice de Rugosidad (IRI) en tramos intervenidos; y (iii) la adecuada política de conservación medida por el valor del patrimonio vial ponderado en el conjunto de la RVP ([Matriz de Resultados](#)).
- 1.32 **Evaluación económica.** Se realizó la evaluación económica (análisis costo beneficio) de las obras de la muestra aplicando el modelo *Highway Development and Management* (HDM 4), metodología estándar en el sector. Se compara la situación con proyecto en que se aplica la estrategia de conservación propuesta por el proyecto con el contrafactual, en que se realizan apenas tareas de mantenimiento muy básicas mientras la ruta se mantenga transitable. Se estiman los diferenciales de costos de transporte, que constituyen los beneficios de cada intervención, así como los costos a precios de cuenta. La Tasa Interna de Retorno Económico (TIRE) supera el valor indicativo de 12% en todos los casos, resultado robusto ante posibles aumentos de costos o reducciones de beneficios del 20% ([EEO1](#)).

<sup>38</sup> Ver términos de referencia con los que el MTOP contratará a la CND para realizar las actividades de evaluación y estructuración de PPP ([EEO8](#)).



**Cuadro 2. Resultados de costo beneficio y análisis de sensibilidad**

Proyecto	Longitud (km)	Costo inversión (miles US\$)	TIRE (%)			
			Base	Análisis de sensibilidad <sup>39</sup>		
				Costo inversión (CI) +20%	Beneficios (B) -20%	Combinado
Ruta 2	143	23.103,0	25,8	21,2	20,1	15,1
Ruta 3	173,8	50,0	26,2	21,6	20,6	16,0

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El financiamiento del Banco se concretará a través de un préstamo de inversión bajo la modalidad de obras múltiples<sup>40</sup>, cuyo plazo de ejecución y desembolsos será de 4,5 años.

### B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 Teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), la naturaleza y objetivos del programa, y sus impactos y riesgos ambientales y socioculturales, la operación fue clasificada como Categoría “B” y por lo tanto solo requiere de un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) centrado en temas específicos de la construcción de las obras. De conformidad con lo establecido en el artículo segundo del Decreto 349/005 de 21 de septiembre de 2005, que reglamenta la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 16.466 de 14 de enero de 1994), los únicos componentes de las obras de mantenimiento y rehabilitación vial del Programa de la CVU II que requieren Autorización Ambiental Previa (AAP) son las canteras de extracción de material.
- 2.3 El programa propuesto tendrá impactos positivos, tanto en términos económicos como sociales y ambientales, con la mejora inicial y el mantenimiento de las condiciones de la superficie de rodadura que conservarán el patrimonio vial del país, disminuirán los costos de transporte y tiempos de viaje, no solamente para el transporte de cargas sino también para el transporte de pasajeros.
- 2.4 Los potenciales impactos ambientales negativos previstos asociados a la ejecución de las obras a ser financiadas, debido a la simpleza y reducida magnitud de las mismas, estarán limitados a la contaminación puntual de las aguas, del suelo o del aire, con residuos o materiales de construcción. Los mismos están circunscriptos a los frentes de obra, no durarán más que el periodo de construcción y serán prevenibles o mitigables con medidas de manejo ambiental conocidas y de fácil aplicación. Las obras del programa contarán con un PGAS que define las medidas de manejo ambiental a ser

<sup>39</sup> De acuerdo a la experiencia adquirida en la aplicación de la metodología de cálculo de costos estocásticos a programas viales similares, se entiende que un incremento de 20% en costos y una disminución de 20% de los beneficios, es un margen dentro del que los proyectos deberían encontrarse con muy alta probabilidad. [Ver por ejemplo aplicación de la metodología a un programa financiado por el Banco en Sao Paulo](#), Brasil ejecutado por una agencia similar a la CVU.

<sup>40</sup> El programa financia obras físicamente similares e independientes unas de otras; cuya factibilidad no depende de la ejecución de un número particular de obras; y cuya dimensión, individualmente consideradas, no justifica la ejecución por parte del Banco. La incorporación de las obras al programa está sujeta al cumplimiento de los criterios de elegibilidad acordados (¶1.26).

incorporadas a las bases de licitación y respectivos contratos para ejecución de dichas obras.

- 2.5 Todas las obras viales que se desarrollan en vías bajo jurisdicción de la DNV siguen los procedimientos y especificaciones técnicas y ambientales contenidas en su Manual Ambiental para Obras y Actividades del Sector Vial (MAOASV) e incorporadas en su totalidad al PGAS; es decir que al aplicar el MAOASV se está igualmente aplicando el PGAS. Las Especificaciones Ambientales Generales (EAG), contenidas en la segunda parte del MAOASV son parte del Pliego de Condiciones Generales (PCG) de la DNV y se aplican a las obras contratadas por la CVU. Asimismo, las obras contarán con un Sistema de Seguimiento y Control Ambiental (SCA), actualmente aplicado por la CVU.
- 2.6 Las obras serán ejecutadas dentro del derecho de vía actual, por lo que no se espera afectar predios ni viviendas, ni áreas ambientales o socialmente sensibles, ni áreas indígenas. En el caso de que hubiese afectación de áreas ambiental o socialmente sensibles se aplicará la Política de Medio Ambiente y Salvaguardias Ambientales (OP-703).
- 2.7 Tanto la CVU como la DNV presentan la capacidad adecuada para garantizar la implementación sostenible del programa, así como la capacidad de coordinación para supervisar las obras desde el punto de vista ambiental. Cada obra tiene un director de obras que hace cumplir todo lo relacionado al proyecto, incluyendo el rubro ambiental, que por la legislación del país tiene como valor mínimo el 3% del valor total de cada obra. La CVU no recibe definitivamente ninguna obra que presente objeciones al cumplimiento de la normativa ambiental.
- 2.8 Será condición contractual ambiental y social para el Componente 1 que el prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor (OE), constate que el contratista respectivo ha obtenido la AAP de la cantera correspondiente, previo al inicio de cada una de las obras previstas para este componente.

### **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.9 Como parte de la preparación del programa se realizó la Evaluación de Capacidades Institucionales (SECI). El mismo concluye que la CND y la CVU presentan una capacidad institucional satisfactoria, con un grado de desarrollo satisfactorio y riesgo bajo ([EEO3](#)).

### **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.10 El análisis identificó dos riesgos calificados como de valor medio: (i) no contar con recursos humanos suficientes para el diseño y supervisión de obras; y (ii) ocurrencia de accidentes en obras viales. Se identificaron también medidas mitigatorias consistentes en: (i) posibilitar la contratación de servicios de supervisión y fiscalización de obras en el marco del programa; y (ii) realizar talleres de seguridad laboral con contratistas y equipos de supervisión al comienzo de las obras, e incorporar como parte de la auditoría ambiental el seguimiento y supervisión del plan de señalizaciones de obra.



- 2.11 Será condición especial de ejecución que previo al inicio de cada una de las obras previstas en el Componente 1, el prestatario, por intermedio del OE, deberá demostrar que se ha designado el personal necesario y/o contratado firmas responsables para la supervisión de la construcción de las obras<sup>41</sup>.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario, Organismos Ejecutores (OE) y garante.** El prestatario y ejecutor para el Componente 2 será la CND, mientras que el OE para el Componente 1 será la CVU. La República Oriental del Uruguay será el garante de la operación.
- 3.2 **El prestatario.** La CND es una persona jurídica de derecho público no estatal<sup>42</sup>. El contrato de concesión autoriza a la CND, como concesionario, a gestionar el financiamiento relacionado con la concesión, incluyendo ante bancos multilaterales. La CND tiene también entre sus cometidos desarrollar y fomentar la ejecución de proyectos de participación público privada<sup>43</sup>.
- 3.3 **Organismos Ejecutores (OE).** La CVU es una sociedad anónima cuyo capital pertenece íntegramente a la CND y tiene por objeto la operación de las obras públicas necesarias para la ejecución de las obligaciones asumidas por la CND en virtud del contrato de concesión. Al amparo del contrato de concesión, la CND cedió a la CVU la ejecución de la concesión<sup>44</sup>.
- 3.4 Con respecto al Componente 1, la CVU tendrá, entre otras, las siguientes responsabilidades: (i) la implementación de todas las actividades necesarias para la ejecución de este componente, en coordinación con el MEF, el MTOP y la CND cuando así corresponda; (ii) la planificación de la ejecución, incluyendo la elaboración de los planes operativos anuales y los informes semestrales; (iii) la preparación y actualización del Plan de Adquisiciones (PA); (iv) la preparación de los estados financieros; (v) la preparación de las solicitudes de desembolso; (vi) la elaboración del informe final; (vii) la revisión de las bases de

---

<sup>41</sup> Las obras incluidas en el programa son obras tradicionales de rehabilitación y mantenimiento de carreteras en las que existe larga experiencia de los organismos involucrados en la ejecución, por lo que se estima poco probable la existencia de sobrecostos significativos.

<sup>42</sup> La CND fue establecida por la Ley No. 15.785 de la CND. Dicha Ley autoriza a la CND a contratar préstamos en el país y en el exterior. Por ley corresponde al Estado al menos el 60% del capital de la CND; actualmente la totalidad del capital de la CND está bajo control estatal. El Art. 34 de la Ley No. 18.602 dispuso que entre los cometidos de la CND está actuar como concesionario de proyectos de infraestructura pública de transporte, energía, telecomunicaciones y de cualquier otro tipo que sean de uso público, de acuerdo con lo que por ley, contratos y convenios se le asignen. A estos efectos la CND podrá crear o adquirir sociedades comerciales o participar en consorcios y/o en fideicomisos especializados en la explotación de las concesiones o proyectos que se le otorguen.

<sup>43</sup> Ley No. 18.786 de 19 de julio de 2011 de Contratos de Participación Público Privada para la Realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos.

<sup>44</sup> El contrato de concesión estableció que la CND podrá constituir una o varias sociedades anónimas para el cumplimiento de los fines de la concesión. La cesión fue autorizada por el Art. 28 de la Ley No. 17.555 de Reactivación Económica. El contrato de cesión fue suscrito el 18 de febrero de 2003 y aprobado por resolución del Poder Ejecutivo, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la República, el 9 de abril de 2003. El contrato de cesión establece que la CVU deberá ejercer los derechos y cumplir las obligaciones del contrato de concesión, rigiéndose por todas las normas aplicables en materia de obras públicas, así como las estipulaciones del citado contrato de concesión.

- licitación para la contratación de servicios de consultoría, obras y bienes, y su envío al Banco para no objeción, cuando así corresponda; (viii) el acompañamiento y monitoreo del avance y ejecución de los contratos de consultoría, obra y adquisición de bienes; y (ix) la preparación y tramitación de los pagos correspondientes a dichos contratos.
- 3.5 Con respecto al Componente 2, la CND tendrá las mismas responsabilidades, *mutatis mutandis*, previstas en los puntos (i) a (ix) del párrafo anterior. Además, la CND deberá enviar al BID los informes, planes, solicitudes y estados financieros que reciba de la CVU, consolidados con los correspondientes al Componente 2, cuando así corresponda. La CND abrirá una cuenta bancaria a nombre del programa y transferirá oportunamente a la CVU los recursos necesarios para la ejecución del Componente 1.
- 3.6 **La concesión.** La concesión fue otorgada a la CND mediante contrato con fecha 5 de octubre de 2001, suscrito entre el MTOP como concedente y la CND como concesionario. El plazo original del contrato fue por 15 años, el cual fue posteriormente prorrogado hasta octubre de 2020<sup>45</sup>. El marco jurídico bajo el cual se realizó el contrato de concesión incluye, entre otras normas, el Decreto-Ley No. 15.637 de Concesión de Obra Pública. Dicha norma faculta al concedente a subvencionar la concesión y al Poder Ejecutivo a otorgar exoneraciones al concesionario, incluyendo sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- 3.7 El contrato de concesión opera como un contrato marco bajo el cual se pueden celebrar acuerdos específicos para ejecutar obras y proyectos objeto de la concesión. Bajo esta modalidad, se han suscrito al menos tres acuerdos específicos para la concreción de programas de construcción, rehabilitación y/o mantenimiento de infraestructuras viales. Cada uno de estos acuerdos específicos es suscrito por el MTOP (concedente), la CND (concesionario) y la CVU (cesionario de la ejecución de la concesión). También suscribe estos acuerdos el MEF, por lo que se refiere al compromiso de recursos de presupuesto del MTOP para el pago de las subvenciones previstas y la exoneración del IVA. Los acuerdos específicos entran en vigencia luego de que son aprobados por el Poder Ejecutivo, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la República.
- 3.8 El contrato de concesión contempla también la cooperación y asistencia técnica y especializada del MTOP, quien suministra los pliegos y bases de condiciones y el apoyo y asesoramiento técnico para, entre otros, la preparación y selección de las contrataciones. Siguiendo el procedimiento establecido en los acuerdos específicos, el diseño y la supervisión de las obras corresponde a la DNV.
- 3.9 En cuanto a su esquema financiero, el contrato de concesión y los acuerdos específicos contemplan, tanto los ingresos del concesionario, como los aportes del concedente<sup>46</sup>. Los acuerdos específicos suscritos bajo el contrato de concesión han previsto también el financiamiento multilateral que, con

<sup>45</sup> El contrato de concesión y sus modificaciones han sido aprobadas por el Poder Ejecutivo, previa intervención del Tribunal de Cuentas.

<sup>46</sup> En virtud del contrato de cesión, la CVU asumió el total de pasivo y activo de la concesión, por lo que la CVU es quien percibe los ingresos por concepto de peajes.

posterioridad a dichos acuerdos, ha sido concretados por la CND con el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los países de la Cuenca del Plata (FONPLATA). De tal forma, los acuerdos específicos contienen el compromiso del MTOP, con la anuencia del MEF, de transferir a la CND a título de subvención, aportes de presupuesto para que la CND pueda cubrir íntegramente el financiamiento multilateral. Este compromiso se mantiene aún en caso de terminación de la concesión, asegurando de esta forma un flujo de recursos desde el MTOP a la CND con el fin exclusivo de cancelar las obligaciones financieras del prestatario previstas en los contratos de préstamo multilaterales suscritos por la CND, en adición al contrato de garantía soberana que respalda dicho financiamiento.

- 3.10 Los acuerdos específicos también contemplan el monto del aporte local previsto para el respectivo programa. Dicho aporte local se concreta mediante el otorgamiento de certificados de crédito sobre el IVA que son utilizados para el pago del IVA de las contrataciones realizadas en el marco del programa, bajo el marco legal y contractual de la concesión que permite el otorgamiento de exoneraciones fiscales. Finalmente, los acuerdos específicos contemplan los mecanismos para la transferencia de los recursos para el respectivo programa (subvenciones, financiamiento multilateral o crédito fiscal) a la CVU o a la CND, según corresponda.
- 3.11 **Acuerdo específico.** Para este programa es necesario que exista un acuerdo específico bajo el contrato de concesión, en términos sustancialmente análogos a los que han sido suscritos con ocasión de los financiamientos multilaterales previamente obtenidos por la CND y explicados anteriormente (§3.7 a §3.10). Dado que este acuerdo específico es esencial, no sólo para la buena ejecución del programa, sino también para asegurar el flujo de recursos dedicados a la cancelación del préstamo del Banco, es necesario que dicho acuerdo específico haya entrado en vigencia antes del inicio de los desembolsos del préstamo. Por lo tanto, **será condición previa al primer desembolso la entrada en vigencia, con la aprobación del Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, de un acuerdo específico celebrado bajo el contrato de concesión, en los términos previamente acordados con el Banco.** El acuerdo específico deberá haber sido suscrito entre el MTOP, el MEF, la CND y la CVU, y deberá contener: (i) el compromiso del MEF y del MTOP de transferir los recursos presupuestales necesarios para que la CND pueda: (a) cumplir con sus obligaciones financieras contempladas en el contrato de préstamo, incluso en caso de terminación del contrato de concesión; y (b) recibir oportunamente el aporte local del proyecto; (ii) el compromiso de la CND de transferir a la CVU los recursos del préstamo y del aporte local para el Componente 1, y el compromiso de la CVU de usar dichos recursos de conformidad con los términos del contrato de préstamo; y (iii) con respecto a cada obra a ser financiada, especificar las obligaciones del MTOP en la preparación y gestión técnica de cada obra, incluso en caso de terminación del contrato de concesión. Cualquier cambio o modificación a este acuerdo específico (una vez aprobado por el Banco) deberá contar con la no objeción del mismo.
- 3.12 **Arreglos para la ejecución del Componente 2.** La ejecución de las actividades comprendidas en el Componente 2 requieren de la solicitud previa del MTOP, quien deberá solicitar a la CND la realización de dichas actividades. Asimismo,

es necesario que el MEF autorice el uso de recursos del programa para la realización de dichas actividades. Consecuentemente, será condición especial de ejecución que, previo al inicio de cada actividad comprendida en el Componente 2, o al reconocimiento retroactivo de gastos con cargo a los recursos de dicho componente según sea el caso, se deberá presentar evidencia del acuerdo entre la CND, el MTOP y el MEF, que autorice el uso de recursos del proyecto para financiar dicha actividad.

- 3.13 **Inicio material de las obras.** El plazo para el inicio material de todas las obras comprendidas en el programa será de 3,5 años a partir de la vigencia del contrato de préstamo.
- 3.14 **Adquisiciones.** Dado el nivel de riesgo identificado el método de revisión es ex ante para los límites presentados en Cuadro 1 del [Anexo III. Acuerdo y Requisitos Fiduciarios](#). A los efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de los componentes (ejecutados por la CVU y la CND) y teniendo en cuenta el proceso de autorización que implican los resultados de los proyectos PPP por el MTOP, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 70% de los saldos anticipados.
- 3.15 **Desembolsos.** El programa desembolsará los recursos bajo la modalidad de anticipos de fondos reflejando las necesidades reales de liquidez del proyecto. La supervisión se realizará bajo la modalidad ex post. **Será condición especial de ejecución que el prestatario presente evidencia de que cuenta con la autorización del MEF para cada solicitud de desembolso de recursos del préstamo.**
- 3.16 **Financiamiento retroactivo y contratación anticipada.** Para la contratación de la obra de la Ruta 2 (estimada en US\$23,1 millones) que forma parte de la muestra representativa del programa, el ejecutor ha adelantado el proceso de licitación de las obras y se espera que las mismas estén contratadas antes de la aprobación del préstamo por parte del Banco; en dicho proceso se están utilizando procedimientos licitatorios compatibles con las políticas del Banco. Asimismo, se han iniciado los procesos de contratación de los estudios técnicos del componente de estructuración de PPP por un monto estimado de US\$1,2 millones.
- 3.17 El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, en rehabilitación y mantenimiento de obras y estudios técnicos, económicos y financieros, hasta por la suma de US\$15,2 millones (20% del valor del mismo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 10 de julio de 2015, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.18 El Plan de Monitoreo ([EER2](#)) tiene por objetivo acompañar la ejecución del programa, la realización de las actividades propuestas, y la ejecución física y

financiera de los productos. El plan incorpora tres elementos principales de monitoreo: (i) administrativo y control del programa; (ii) de las actividades y productos; y (iii) de los resultados del mismo.

- 3.19 Para el monitoreo y la evaluación de los resultados esperados del programa se utilizarán metodologías ex ante y ex post, así como análisis costo beneficio ex post. La evaluación se basa principalmente en la utilización del Modelo HDM 4. El análisis costo beneficio ex post de cada una de las obras financiadas por el programa será una réplica del modelo utilizado ex ante, que se realizó como parte de los estudios de factibilidad de las mismas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		-Préstamos a países pequeños y vulnerables -Préstamos en apoyo de la cooperación y la integración regionales		
Metas regionales de desarrollo				
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		-Km de caminos interurbanos construidos, mantenidos o mejoradas		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2626	Mejorar el mantenimiento de la red vial.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		7.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.1	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7		
4. Análisis económico ex ante		8.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		0.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.1	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5		
5.2 Plan de Evaluación		4.6		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)				
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El objetivo general del programa es conservar el patrimonio vial de la Red Vial Principal (RVP) de Uruguay y disminuir la accidentalidad en la misma. Los objetivos específicos son: (i) disminuir los costos de transporte (costos de operación vehicular y tiempos de viaje) en la RVP intervenida; e (ii) incrementar el financiamiento privado de la infraestructura vial.

El proyecto presenta un diagnóstico completo; sin embargo, dada la poca existencia de evaluaciones de impacto en el sector, la propuesta carece de evidencia empírica para justificar su efectividad en cuanto a los impactos planteados. En términos de la matriz de resultados, todos los indicadores presentados son SMART y contienen medios de verificación, aunque algunos indicadores de impacto y resultado aún carecen de valores de línea de base. El análisis económico de la operación debe reportar con mayor detalle los flujos de beneficios proyectados y supuestos adoptados. Respecto al plan de monitoreo, se debería revisar el costeo de productos presentado para hacerlo consistente con los productos reportados en la matriz de resultados. El plan de evaluación propone el uso de una metodología costo-beneficio ex-post. El proyecto no presenta adicionalidad. Los riesgos identificados son sensatos e incluyen medidas de mitigación y métricas para su seguimiento.

## MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del proyecto</b>	El objetivo general del programa es conservar el patrimonio vial de la Red Vial Principal (RVP) y disminuir la accidentalidad en la misma. Específicamente se busca: (i) disminuir los costos de transporte (costos de operación vehicular y tiempos de viaje) en la RVP; y (ii) incrementar el financiamiento privado de la infraestructura vial.
------------------------------	--

Indicadores	Línea base	Meta	Medios de verificación
<b>Impacto:</b> Conservar el patrimonio vial de la Red Vial Principal			
Valor de Patrimonio Vial Ponderado (PVA/PVM) en la red vial bajo jurisdicción de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) <sup>1</sup>	En elaboración	100%	Informe Evolución del Patrimonio Vial, publicado anualmente por la DNV
<b>Impacto:</b> Disminuir la accidentalidad en la Red Vial Principal			
Índice de accidentes con víctimas (muertos y heridos) en corredores internacionales <sup>2</sup> del país (accidentes por millón de vehículos)	31,4	27,2	Estadísticas oficiales de accidentes Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV)

<sup>1</sup> El valor del PVA/PVM se define como el cociente entre el Patrimonio Vial Actual o Vigente (PVA) sobre el Patrimonio Vial Medio (PVM). El PVA es el valor económico de construir la infraestructura vial existente en su estado actual. También se definen los conceptos de patrimonio vial mínimo como el valor de la infraestructura en su peor estado admisible, el patrimonio vial máximo como el valor de la infraestructura totalmente nueva y PVM como el promedio del patrimonio vial mínimo y máximo. Estudios realizados por la CEPAL establecen que los costos globales del transporte (costo de mantenimiento de la infraestructura más costos de operación de los vehículos) se hacen mínimo cuando el patrimonio vial se encuentra levemente por encima del PVM. El objetivo del programa es que este valor se mantenga por encima del 100% para toda la red vial bajo jurisdicción de la DNV, como indicador de la aplicación de una política de conservación vial exitosa.

<sup>2</sup> La red vial de Uruguay tiene una extensión aproximada de 40.000 km. La DNV del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) tiene jurisdicción sobre 8.800 km de la misma, aquella que conecta las capitales departamentales y las segundas ciudades en cada departamento, los pasos de frontera y los principales puertos; más de 3.900 km son categorizados como RVP. La rutas que forman parte de la RVP y que conecta a Montevideo con los pasos de frontera con Argentina y Brasil se denominan corredores internacionales.

Resultado: Disminución de los costos de transporte									
Indicadores de resultados		Línea base		Meta		Medios de verificación			
Costo de Operación Vehicular (COV) de los tramos intervenidos por el programa (US\$ constantes/vehículo-km) <sup>3</sup>	Tipo de Vehículo		COV (US\$/ veh-km)		Tipo de Vehículo		COV (US\$/ veh-km)		Informe de evaluación económica ex post a ser elaborado por el ejecutor aplicando el <i>Highway Development and Management</i> (HDM 4)  Corporación Vial de Uruguay (CVU) - DNV
	Automóvil		0,26		Automóvil		0,26		
	Autobús		0,82		Autobús		0,82		
	Utilitarios		0,21		Utilitarios		0,21		
	Camión	Medio	0,75		Camión	Medio	0,75		
		Pesado	1,25			Pesado	1,25		
		Articulado	1,62			Articulado	1,62		
	PROMEDIO		0,81		PROMEDIO		0,81		
Tiempo de viaje en los tramos intervenidos por el programa (min/km) <sup>3</sup>		En elaboración <sup>4</sup>		La meta para los tiempos de viaje es lograr un valor menor o igual al indicado en la línea base		Informe de evaluación económica ex post a ser elaborado por el ejecutor conteniendo aplicando el HDM-4  CVU - DNV			
Resultado: Incremento del financiamiento privado a la infraestructura vial									
Inversiones en infraestructura vial provenientes de fuentes de financiamiento privado (en millones de dólares)		0		500		Valor de las ofertas de las firmas adjudicatarias de las Participaciones Público Privadas (PPP) más valor de las emisiones en la Bolsa de los instrumentos estructurados por CVU			

<sup>3</sup> El programa cuenta con una muestra representativa del 69% conformada por las Rutas 23 (longitud 143 km) que va desde Florencio Sánchez (182k400) hasta el puente internacional (308k500), adicionando también el acceso sur a Fray Bentos y los ramales de conexión con el puerto, con un costo estimado de US\$23,1 millones; y la Ruta 33 (longitud 173,8 km) que va desde 67k300 hasta 243k000, con un costo estimado de US\$39,3 millones. La línea de base y las metas refieren a las intervenciones previstas en dichas rutas. En la medida que se vayan completando los estudios de factibilidad de los proyectos que no fueron parte de la muestra representativa del programa, se actualizarán los valores promedio ponderados correspondientes a cada tipo de vehículo y categoría de intervención considerada.

<sup>4</sup> El indicador va a ser completado previo a la aprobación del programa, en base a los estudios de factibilidad de los proyectos que forman parte de la muestra representativa y se deberá ir actualizando con los valores de los proyectos que no forman parte de la muestra.



Indicadores de Productos							
Componente 1: Rehabilitación y Conservación de la Red Vial Principal (RVP)							
Indicadores de productos	Base 2015	2016	2017	2018	2019	Meta	Medios de verificación
Km de caminos interurbanos rehabilitados y/o mantenidos <sup>5</sup> por el programa <sup>6</sup>		100	200	300	400	400 <sup>7</sup>	Supervisión en campo CVU - DNV Informe semestral de progreso y visitas técnicas de inspección del BID
Informes de avance del programa presentados a satisfacción del Banco	0	2	2	2	2	8	Informe semestral de avance del programa presentado a satisfacción del Banco
Informe conteniendo metodología para evaluación técnica, económica y ambiental de alternativas tecnológicas de repavimentación			1			1	Informe con metodologías de evaluación aprobado por el CVU y el BID
Auditorías de seguridad vial para los corredores incluidos en el programa		2	2			4	Envío de auditorías de la CVU al BID

<sup>5</sup> Las obras de rehabilitación son obras de recuperación de la estructura y regularidad superficial de los pavimentos existentes. En su generalidad son obras circunscriptas al derecho de vía, que básicamente se realizan sobre la estructura existente y no comprenden modificaciones planialtimétricas. El mantenimiento son tareas de menor jerarquía que las anteriores tendientes a conservar las prestaciones de la infraestructura y maximizar la duración de la misma.

<sup>6</sup> Este indicador es equivalente a km de carreteras construidas o mejoradas. En los proyecto de la muestra representativa del programa, el 75% de los km intervenidos son rehabilitados y posteriormente mantenidos, mientras que el 25% ya tienen un estándar que permite sean mantenidos sin necesidad de rehabilitación previa; por lo tanto la meta en cuanto a rehabilitación es el 75% de valor del indicador planteado. Los km mantenidos incluyen aquellos que son previamente rehabilitados.

<sup>7</sup> Calculado en base a las proporciones de rehabilitación, y a los costos de la Ruta 2 y Ruta 3. En la medida que se vayan completando los estudios de factibilidad de los proyectos que no fueron parte de la muestra representativa del programa, se deberá ir ajustando la información de línea base y meta.

Indicadores de Productos							
Componente 2: Apoyo técnico y financiero a: (i) el diseño, evaluación y estructuración de proyectos viales a ser financiados por PPP; y (ii) a la estructuración de otros instrumentos financieros							
Indicadores	Base	2015	2016	2017	2018	Meta	Medios de verificación
Número de estudios de diseño, evaluación y estructuración de proyectos viales a ser contratados como PPP	0	1	2	2		5	Envío de estudios y contratos de la CND al BID
Número de operaciones estructuradas por la CVU de acceso al mercado de capitales (emisión de obligaciones negociables o similares)	0	1				1	Página web de la Bolsa Electrónica de Valores de Montevideo

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**País:** Uruguay

**Número de Proyecto:** UR-L1107

**Nombre:** Programa de la Corporación Vial del Uruguay (CVU) II

**Organismo Ejecutor (OE):** Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU) para el Componente 1 y Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) para el Componente 2

**Preparado por:** David Salazar y Nadia Rauschert (FMP/CUR)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La presente operación corresponde a un programa de inversión de obras múltiples por US\$89,5 millones del cual el BID financiará hasta US\$76 millones. El prestatario será la CND, siendo asimismo el organismo ejecutor para uno de sus componentes (Componente 2 sobre estudios y estructuración de Participación Público Privada (PPP)) y la Corporación Vial del Uruguay (CVU) el ejecutor del Componente 1 (rehabilitación y mantenimiento de obras de la Red Vial Principal (RVP)). El garante de la operación será la República Oriental del Uruguay.
- 1.2 Los acuerdos y requisitos fiduciarios establecidos para el presente programa se fundamentan en los antecedentes de la CVU como unidad ejecutora del Préstamo 2041/OC-UR cuya ejecución finalizó en setiembre de 2013, de la CND como ejecutor de operaciones con FOMIN (ATN/ME-10148-UR cerrada, ATN/ME-12386-UR, ATN/OC-13625-UR y el Préstamo SP/OC-12-21-UR, que se encuentran en ejecución) y en la evaluación institucional de ambos organismos ejecutores, realizada en julio de 2015, mediante la aplicación del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI).

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL OE

- 2.1 El contexto fiduciario de los OE se considera muy bueno y con un nivel de riesgo bajo. La evaluación SECI arrojó resultados muy satisfactorios.
- 2.2 Tal como se desprende del informe SECI, la gestión de la CND y de la CVU se sustenta en una organización que ha trabajado internamente para reformar un sistema de gestión por procesos, respaldado en un manual de gestión integrado, el cual se encuentra certificado con normas de calidad.
- 2.3 En cuanto a los sistemas nacionales, o sus equivalentes que utilizaría, son los siguientes:
  - a. **Presupuesto:** la CVU tiene dos fuentes de financiamiento: el cobro de subsidios de parte del Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTOP) y la recaudación de los peajes. El aporte local de la presente operación corresponde al pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de las obras. El mismo será realizado mediante certificados de crédito.
  - b. **Tesorería:** para manejar los recursos del programa se habilitará una cuenta especial en el Banco Central del Uruguay (BCU) a nombre de la CND quien centralizará la ejecución financiera de la operación.

- c. **Contabilidad y reportes financieros:** la CND usa el sistema contable GIA y la CVU el sistema integrado SAP. Ambos ejecutores realizarán la registración contable de los gastos de los componentes que cada una ejecuta mientras que la CND será la responsable de consolidar la información y enviarla al Banco.
- d. **Control interno:** la CND posee una unidad de auditoría interna integrada por un jefe y dos asistentes.
- e. **Control externo:** los estados financieros del programa estarán sujetos a la auditoría externa de una firma privada, la misma que audita la institución. Actualmente, la CND está siendo auditada por CPA Ferrere, firma que cuenta con grado II de elegibilidad en la lista de auditores elegibles de la Representación de Uruguay.

### III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.3 El programa, al ser considerado de bajo riesgo en términos fiduciarios, requerirá de mínimas acciones de seguimiento para fortalecer el ambiente de control y asegurar una administración eficiente y eficaz de los recursos. Las áreas que mayor atención fiduciaria requieren es el seguimiento en la coordinación de actividades entre la CND y la CVU para la rendición de los gastos y la presentación de los estados financieros auditados del proyecto, teniendo en cuenta la ejecución técnica que ambas instituciones realizan.
- 3.4 Asimismo, considerando que la ejecución se realizará por las dos instituciones mencionadas y que el mecanismo de pago de los gastos ejecutados por las mismas implicarán autorizaciones del MTOP, se propone un menor porcentaje de justificación de gastos, a efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de sus componentes. El porcentaje sugerido por el prestatario es del 70%.

### IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS

- 4.1 **Tipo de cambio.** Para la rendición de cuentas en dólares se utilizará el criterio del tipo de cambio de la pesificación. Esto es la fecha en que se convierten los dólares de Estados Unidos desembolsados por el Banco a la moneda local. Asimismo, con relación a los gastos de contrapartida local y reembolso de pagos efectuados, el tipo de cambio corresponderá al criterio de la fecha de pago correspondiente.
- 4.2 **Auditoría de estados financieros.** Se presentarán antes del 30 de abril de cada año con fecha de cierre de ejercicio al final del mismo, durante todo el periodo de ejecución. Deberán estar auditados por una firma privada elegible para el Banco que podrá ser la misma que audita la institución.

### V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las políticas de adquisiciones que aplican para este préstamo son las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Las obras que hacen parte de la muestra se encuentran detalladas en el Plan de Adquisiciones (PA).

## A. Ejecución de las Adquisiciones

- 5.2 Antes de llevar a cabo cualquier proceso de adquisición, el OE deberá presentar para la aprobación previa del Banco el PA con el detalle que indique: (i) los contratos para bienes y servicios requeridos para llevar a cabo el programa; (ii) los métodos propuestos para la contratación de bienes y para la selección de los consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de las contrataciones. El prestatario deberá actualizar el PA con frecuencia mínima de 12 meses, y según las necesidades del programa. Cualquier propuesta de revisión del PA debe ser presentada al Banco para su aprobación.

## B. Las siguientes son las disposiciones aplicables para la ejecución de las adquisiciones

- 5.3 Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría<sup>1</sup>: en función de la naturaleza de las obras previstas en modalidad de contratos de reparación y mantenimiento, la CVU ha elaborado Documentos Estándar de Licitación (DEL) apropiados a ese tipo de contratación y ha incorporado los requerimientos de los organismos financiadores, incluido el Banco. Las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI) y las Licitaciones Públicas Nacionales (LPN) se ejecutarán utilizando dichos documentos, previa revisión y acuerdo por parte del Banco.
- 5.4 Firmas consultoras: se seleccionarán y contratarán según las políticas del BID. Los llamados con publicidad internacional (valor mayor a US\$200.000) serán con modalidad de revisión ex ante.
- 5.5 Selección de los consultores individuales: de acuerdo con la Sección V de las Políticas del Banco GN-2350-9, no se requiere del uso de lista corta ni se utiliza la solicitud de estándar de propuestas.

## VI. ADQUISICIONES ANTICIPADAS/FINANCIAMIENTO RETROACTIVO:

- 6.1 Las dos obras que hacen parte de la muestra tendrán contratación anticipada. Así mismo, las contrataciones de firmas consultoras para el Componente 2 fueron realizadas con anterioridad y serán reconocidas para financiamiento por esta operación. Los tres procesos fueron revisados por el Banco y sus procedimientos son compatibles con los principios de las políticas aplicables.

**Tabla 1. Montos límites para Uruguay (en miles de US\$)**

Obras			Bienes <sup>2</sup>			Consultoría	
LPI	LPN	CP	LPI	LPN	CP	Publicidad Internacional	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250-3.000	≤ 250	≥250	50-250	≤ 50 <sup>3</sup>	> 200	≤ 200

- 6.2 **Adquisiciones principales.** Las adquisiciones de los primeros 18 meses están reflejadas en el Plan de Adquisiciones (ver enlaces electrónicos). Si bien los

<sup>1</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1. Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

<sup>2</sup> Incluye servicios diferentes a la consultoría.

<sup>3</sup> Para el caso de bienes técnicamente simples, se podrá utilizar CP hasta el límite de LPN.

contratos identificados no revisten complejidad técnica, se seguirán las disposiciones acordadas con la CVU en ¶5.3.

- 6.3 Para la contratación de la obra de la Ruta 2 (estimada en US\$23,1 millones) que forma parte de la muestra representativa del programa, el ejecutor ha adelantado el proceso de licitación de las obras y se espera que las mismas estén contratadas antes de la aprobación del préstamo por parte del Banco; en dicho proceso se están utilizando procedimientos licitatorios compatibles con las políticas del Banco. Asimismo, se han iniciado los procesos de contratación de los estudios técnicos del componente de estructuración de PPP por un monto estimado de US\$1,2 millones.
- 6.4 El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, en rehabilitación y mantenimiento de obras y estudios técnicos, económicos y financieros, hasta por la suma de US\$15,2 millones (20% del valor del mismo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 10 de julio de 2015, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

## **VII. SUPERVISIÓN DE ADQUISICIONES**

- 7.1 El método de revisión es ex post, sujeto a modificación mediante acuerdo que se reflejará en el PA. Todas las LPIs y las consultorías superiores a US\$200.000 serán en modalidad ex ante.
- 7.2 Los reportes de revisión ex post no preverán visitas de inspección física<sup>4</sup> dado el bajo riesgo que representa el OE y la naturaleza de las actividades.
- 7.3 Dentro del Componente 2, se prevé la ejecución mediante la utilización de recursos operativos. Esas actividades no requerirán estar detalladas en el plan de adquisiciones.

## **VIII. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA**

### **A. Programación y presupuesto**

- 8.1 En caso de que el IVA de las obras se pague con certificados de crédito, se verificará que la unidad ejecutora haya obtenido la autorización correspondiente. En caso contrario, se revisará la asignación de recursos presupuestales a la CND para que esta pueda hacer frente a la contrapartida local prevista para esta operación.

### **B. Contabilidad y sistemas de información**

- 8.2 Los estados financieros del proyecto deberán ser emitidos de acuerdo a Normas Internacionales de Información Financiera aceptadas por el Banco en su Política de Gestión Financiera y se requerirá que sean auditados en forma anual por una firma privada elegible para el Banco.

---

<sup>4</sup> La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

**C. Desembolsos y flujo de caja**

- 8.3 Para el uso de fondos, la CND deberá habilitar una cuenta especial de carácter nominativo a nombre del programa en el BCU. La CND se encargará de transferir a la CVU el monto necesario para su programación financiera semestral y de presentar las solicitudes de desembolsos por los recursos necesarios de ambas instituciones.
- 8.4 A los efectos de minimizar el riesgo de enlentecimiento de la ejecución de alguno de los componentes (ejecutados por la CVU y la CND) y teniendo en cuenta el proceso de autorización que implican los resultados de los proyectos PPP por el MTOP, se acordó incluir un porcentaje de justificación del 70% de los saldos anticipados.
- 8.5 Asimismo, en relación al Componente 2 sobre la estructuración y evaluación de los proyectos PPP solicitados por el MTOP a la CND, se acordó que la elegibilidad y validez de los gastos asociados, será realizada a través de los convenio macro y especiales entre ambas partes, que valorizan los productos correspondientes. Será indispensable contar con la aprobación de dichos productos por las distintas partes relacionadas.

**D. Control Interno y auditoría externa**

- 8.6 Los informes de la auditoría externa del programa y la revisión de los procesos y solicitudes de desembolso, deberán presentarse por cada ejercicio anual durante la etapa de desembolso, hasta el 30 de abril del año siguiente. Se deberán tomar en consideración las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las guías emitidas por el Banco para el efecto.

**IX. PLAN DE SUPERVISIÓN FINANCIERA**

- 9.1 El plan de supervisión considerará los siguientes aspectos.
- a. Para el primer año de la ejecución se planea efectuar una visita financiera, donde entre otros aspectos se hará énfasis en el relevamiento de los procesos, en el monitoreo de la coordinación entre la CND y la CVU para la planificación financiera y la rendición de cuentas.
  - b. La modalidad de revisión de las solicitudes de desembolso será ex post, y la verificación será efectuada por el auditor externo, junto con la presentación de sus informes anuales.