

## Documento de Cooperación Técnica No Reembolsable

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la reestructuración del sistema de transporte de pasajeros del área metropolitana de Montevideo
▪ Número de CT:	UR-T1279
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pereyra Da Luz, Andres (INE/TSP) Líder del Equipo; Abad, Julieta (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Acevedo Calle, Daniela (LEG/SGO); Barca Fernandez, Karina (CSC/CUR); Mix Vidal, Richard Alexander (INE/TSP); Rodriguez Cabrera, Luis Gaston (CSC/CUR); Rodriguez Gonzalez, Roberto Eduardo (INE/TSP); Torres, Adriana Ines (CSC/CUR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	25 Feb 2022.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Ministerio De Transporte Y Obras Públicas
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Infraestructura(W2B)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$50,000.00 (En-Especie)
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de Julio 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica no reembolsable (CT) es apoyar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) de Uruguay en la mejora de la regulación del sistema de transporte metropolitano de pasajeros, en procura de alcanzar objetivos de eficiencia operativa, sostenibilidad económica, equidad en el acceso y mitigación de los efectos en el cambio climático. Específicamente, se buscará mejorar la información con que cuenta el regulador en lo referente a la oferta y demanda de servicios, eficiencia del diseño de líneas y frecuencias, y eficiencia en la gestión de las empresas proveedoras. A partir del diagnóstico que se genere con la información recabada, se buscará desarrollar alternativas de cambio en el diseño de líneas y frecuencias, tecnología de los buses, sistemas de cobro, y criterios de remuneración de los operadores, con la finalidad de alcanzar los objetivos de política mencionados anteriormente. Por último, se buscará mejorar los sistemas de captura permanente de información que permitan al regulador disminuir la asimetría de información con los

operadores y mejorar su capacidad de inducir un funcionamiento eficiente del mercado regulado.

- 2.2 El Área Metropolitana de Montevideo (AMM) tiene una extensión de 5.000 km<sup>2</sup> en la cual habitan 1,8 millones de personas, abarca íntegramente al departamento de Montevideo y parcialmente los departamentos de San José y Canelones. Se trata del 3% del territorio y el 56% de la población del país. En el AMM se realizan diariamente 4,2 millones de viajes, de los cuales el 25% son realizados en el transporte colectivo de pasajeros. El AMM cuenta con unos 2.300 buses que recorren unos 190 millones de kilómetros y venden aproximadamente 330 millones de boletos anualmente. De éstos, 50% de los kilómetros recorridos y 22% de los boletos anuales corresponden al transporte metropolitano. Las Intendencias Departamentales (ID) regulan el transporte intradepartamental, mientras que el MTOP a través de la Dirección Nacional de Transporte (DNT) regula el transporte interdepartamental o metropolitano (que cruza la frontera de los departamentos). Los reguladores (ID y MTOP) son responsables de autorizar empresas, líneas y frecuencias, además de fijar tarifas máximas y niveles de calidad mínimos que deben cumplir los operadores privados del sistema.
- 2.3 El Gobierno de Uruguay (GdU) considera que el modelo de organización y funcionamiento del transporte público de pasajeros metropolitano parece estar agotado en sus posibilidades de brindar un servicio satisfactorio y de calidad, además de estar cuestionada la sustentabilidad financiera del mismo. El sistema metropolitano, presenta algunas características que requieren revisión: líneas largas, radiales, superpuestas y lentas, por el sistema de paradas (cumplen un doble rol de líneas troncales y locales) y por la carencia de una priorización efectiva en su desplazamiento. La organización actual del sistema resulta insuficiente para la resolución de los problemas de conexión actuales y futuros. En los corredores viales metropolitanos de integración se produce competencia entre las empresas operadoras por el pasajero, que conspira contra la calidad y eficiencia del servicio. Como consecuencia de esto, se produjo una reducción gradual en la venta de boletos y la cantidad de pasajeros transportados en el AMM durante los últimos años (disminución de la demanda de 17% desde 2014 a 2019, agravada en la pandemia), además de un incremento de los subsidios necesarios para el funcionamiento del sistema, el cual será difícil de sostener en el tiempo. Adicionalmente, la disminución de los ingresos ha generado serios problemas financieros a los operadores y esto cuestiona el funcionamiento eficiente de los sistemas que prestan esos servicios.
- 2.4 En este contexto, el GdU considera necesario desarrollar un plan global para un sistema integrado de servicios de transporte de pasajeros en el AMM. Hay un amplio campo de desarrollo de integración, racionalización del uso de los recursos y ampliación de las prestaciones para hacerlas más competitivas con los medios particulares de transporte, que el GdU identifica como necesario de afrontar rápidamente. La baja progresiva en la venta de boletos, así como, los efectos negativos generados por el COVID-19 (que aún por un largo período no va a alcanzar la venta de boletos necesaria para sostener el sistema) generan la oportunidad y la necesidad de desarrollar una nueva generación de reformas, cambios y mejoras en el sistema de transporte.

- 2.5 En el AMM las mujeres utilizan con más intensidad el transporte público colectivo<sup>1</sup>, realizando el 61% de los viajes. A su vez, las mujeres realizan la mayoría de los viajes entre quienes utilizan el sistema en forma intensiva, representando el 64% de los usuarios frecuentes en 2019. Atendiendo a esta realidad, en la presente CT se profundizará la generación de información relativa al uso por género y por actividad principal, así como a la consideración de los motivos vinculados a los cuidados del hogar (ejemplos: llevar niños a la escuela, llevar a familiares a cuidados de salud, hacer las compras, etc.) en las propuestas de reorganización de líneas y frecuencias. Por otra parte, no se cuenta con información consolidada de la participación de las mujeres como trabajadoras en el sector de transporte de pasajeros metropolitano; en la CT se realizará el relevamiento de esta información para todo el sector, y se verificará en las auditorías de gestión, los procedimientos de incorporación de personal de las firmas y su consideración de criterios de equidad por parte de las mismas.
- 2.6 En 2021 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó la CT (UR-T1254) Apoyo al Diseño e Implementación de una Estrategia Tecnológica para el Transporte Público de Montevideo. La misma se enfoca en apoyar a la Intendencia de Montevideo en la aceleración de los procesos de digitalización en el área de movilidad, dando continuidad a lo avanzado en el programa UR-L1087 que financió la implantación del Centro de Gestión de la Movilidad de la ciudad. Con la presente CT se aspira a mejorar las herramientas de planificación y gestión, con enfoque en el transporte público.
- 2.7 El transporte metropolitano tiene integración tarifaria con el sistema de transporte de Montevideo (comparten máquinas validadoras a bordo de los buses y tienen una administración financiera común de recaudación de boletos). Sin perjuicio de lo anterior, la gestión del transporte metropolitano tiene niveles de digitalización significativamente menores al que tiene el transporte urbano de Montevideo. Las transformaciones que se propongan a partir de esta CT para el transporte metropolitano, fomentarán un uso significativamente mayor de herramientas digitales, lo que será determinante para la operación de un sistema financieramente sostenible y con mayor calidad de servicio al usuario; en este sentido, la digitalización de los procesos y la disposición de información de los buses en tiempo real será indispensable para establecer sistemas de remuneración eficientes y financieramente sustentables. La información precisa a los usuarios sobre tiempo de llegada de buses significa un incremento de la calidad de servicio, incluso en el contexto de la racionalización de líneas y frecuencias. Con esta visión es que se espera que las propuestas que surjan de esta CT estén apoyadas en un profundo proceso de transformación digital, tanto de los operadores, cómo de la DNT que regula el sistema.
- 2.8 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2020-2023 (AB-3190-2), alineándose con el desafío de desarrollo de productividad e innovación al contribuir con el desarrollo de infraestructura de transporte eficiente, confiable, asequible y de calidad mediante el diseño de políticas de mejora del transporte público. Además, está alineada con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) de 2020-2023 (GN-2727-12) con el desafío de productividad e innovación. La CT también se alinea con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo del BID

---

<sup>1</sup> [Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo.](#)

(GN-2710-5), en las áreas prioritarias de: (i) apoyo a la construcción y el mantenimiento de infraestructura social y ambientalmente sostenible para que contribuya a aumentar la calidad de vida; (ii) identificación y eliminación de obstáculos para la inversión en proyectos de infraestructura; y (iii) recopilación de datos, generación de soluciones y productos de conocimiento innovadores que sean pertinentes para los proyectos de infraestructura, así como la difusión de los resultados en toda América Latina y el Caribe (ALC). Adicionalmente, la CT engloba las dimensiones del Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-7), ya que se espera contribuir a mejorar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte de calidad, así como a desarrollar sistemas de transporte urbano efectivos y sostenibles en las ciudades de la región. Se alinea además con los objetivos y resultados del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14) a través de la Ventanilla 2 - Infraestructura (W2B), pues se enfoca en la mejora de la calidad de los proyectos de infraestructura en ALC, además de lograr la ampliación y mejora del conocimiento sectorial para soluciones de innovación en proyectos urbanos en ALC. La CT se alinea, además, con la Estrategia del Grupo BID en Uruguay 2021-2025 (GN-2468-9), en su objetivo de mejorar la infraestructura (incluyendo servicios provistos sobre la infraestructura) productiva y resiliente.

- 2.9 **Alineación Visión 2025.** Esta CT es consistente con la [Visión 2025 Reinvertir en las Américas: Una Década de Oportunidades](#) en su primer enfoque "trabajar por un crecimiento económico sostenible e incluyente" al incentivar un transporte público eficiente con equidad de acceso a partir de la digitalización de procesos e información de buses en tiempo real; trabajar para fortalecer la buena gobernanza y las instituciones, al cerrar la brecha de información entre las empresas y los reguladores; reforzar la igualdad de género, la diversidad y el cambio climático, al buscar captar información del sistema con perspectiva de género y proponer intervenciones que consideran el uso diferenciado de servicios y la equidad de acceso, además de buscar disminuir el impacto del sistema al cambio climático a partir de simplificar su operación y evitar redundancias en el sistema. Adicionalmente, la CT apoya las pequeñas y medianas empresas (pyme), pues muchas de las empresas de transporte que entrarán al análisis de capacidad empresarial son de este tipo, a las cuales se le harán propuestas de mejora de su capacidad de gestión.

### III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 La CT se estructurará en los siguientes cuatro componentes:
- 3.2 **Componente 1. Generación de información del mercado necesaria para la toma de decisiones (US\$210.000).** El componente financiará: (i) análisis de la oferta actual (análisis por corredores, empresas proveedoras, horas del día, tiempos de viaje y calidad de servicio); (ii) análisis de la demanda actual (análisis por corredor, análisis de ocupación, matriz de origen destino en base a tarjeta STM, perfil de carga por línea; análisis de la demanda por género y actividad principal); y (iii) caracterización de líneas por empresa (criterio económico).
- 3.3 **Componente 2. Perfeccionamiento de instrumentos de gestión regulatoria (US\$40.000).** Este componente financiará: (i) el análisis de la calidad de la gestión de las empresas de transporte interdepartamental, cómo indicador de su potencialidad para formar parte de un sistema de transporte eficiente; (ii) análisis crítico del mecanismo actual de remuneración a las empresas de transporte; y (iii) diseño e implementación de un sistema de indicadores de calidad de servicio y cumplimiento de frecuencias y horarios para uso del regulador del sistema y las empresas.

- 3.4 **Componente 3. Propuesta de alternativas para la mejor intervención regulatoria (US\$70.000).** El componente financiará la elaboración de propuestas técnicas y económicamente viables de reorganización eficiente del sector, considerando el diseño de líneas y frecuencias, la adaptación de la oferta a la demanda, y la capacidad económica y de gestión de los proveedores. Las propuestas considerarán los usos diferenciales que tienen hombres y mujeres del transporte interdepartamental, y las necesidades diferentes del transporte asociadas al uso vinculado a cuidados en el hogar.
- 3.5 **Componente 4. Diseminación de conocimientos (US\$20.000).** El componente financiará la realización de una nota técnica que documente el diagnóstico y las propuestas de mejora en el sistema de transporte que respondan de mejor manera al desplazamiento de las mujeres.
- 3.6 **Otros costos. Auditoría (US\$10.000).** Financiará la auditoría financiera en cada año fiscal y al final del proyecto.
- 3.7 **Monto y fuente.** Esta CT será financiada en su totalidad por el Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario, a través de W2B por un monto total de US\$300.000; el beneficiario aportará US\$50.000 en especie, que sumado al financiamiento permitirá solventar el presupuesto total de la CT equivalente a US\$350.000. La distribución del presupuesto se presenta en el siguiente cuadro.

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

Actividad / Componente	Descripción	BID/ Fondo W2B	Contrapartida Local (en especie)	Financiamiento Total
Componente 1	Consultoría de coordinación general de estudios	50.000	50.000	100.00
	Consultoría de generación de información de mercado de transporte de pasajeros metropolitano (incluyendo análisis de la demanda por género)	70.000	0	70.000
	Auditoría de gestión de principales empresas de transporte metropolitano de pasajeros (incluyendo estudio de la participación femenina en la fuerza de trabajo)	40.000	0	40.000
Componente 2	Consultoría de análisis de mecanismos de fijación de tarifas y remuneración a las empresas	10.000	0	10.000
	Consultoría de diseño de sistema de indicadores de calidad de servicio (incluyendo indicadores discriminados por género)	30.000	0	30.000
Componente 3	Consultoría de diseño de alternativas de mejora operativa para el sistema de transporte metropolitano	70.000	0	70.000
Componente 4	Consultoría para la elaboración de nota técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la reestructuración del	20.000	0	20.000

	<b>sistema de pasajeros del Área Metropolitana de Montevideo</b>			
	<b>Auditoría</b>	<b>10.000</b>	<b>0</b>	<b>10.000</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>300.000</b>	<b>50.000</b>	<b>350.000</b>

- 3.8 La contrapartida local será en especie, y consistirá en: (i) apoyo técnico de la DNT en la elaboración de los Términos de Referencia (TdR) de las contrataciones que se realicen; apoyo en la evaluación de las ofertas; apoyo en el seguimiento de los resultados parciales y finales; y (ii) participación activa de los niveles técnico y gerencial en la discusión sobre las alternativas de mejora operativa y regulatoria.

#### **IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución**

- 4.1 El MTOP a través del DNT será la responsable de la ejecución de la CT. Se encargará entre otros, de elaborar los términos de referencia para las contrataciones, de llevarlas a cabo, y supervisarlas; también será responsable de mantener actualizado el plan de adquisiciones, realizar los informes de avance y cualquier otra gestión que se requiera para la ejecución de la CT.
- 4.2 Las actividades a ejecutar bajo esta CT se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y las contrataciones se llevarán a cabo de conformidad con las políticas de adquisiciones del Banco para adquisiciones de obras y bienes (GN-2349-15), las políticas para la selección y el reclutamiento de servicios de consultoría (GN-2350-15). La modalidad de supervisión asociada a cada proceso será identificada en el mismo plan de adquisiciones de acuerdo con las reglas aplicables en la materia. En el plan de adquisiciones se identificarán también los procesos que se realizarán bajo normativa nacional en el alcance aprobado para el uso del sistema nacional de compras.
- 4.3 La modalidad de desembolsos será la de “anticipos” basado en las necesidades reales de liquidez. Preferentemente, estos anticipos se harán en forma cuatrimestral, una vez se haya hecho la rendición de cuentas de por lo menos el 70% del monto anticipado. Como documentación se requerirá la presentación de los formularios de justificación de gastos y la planilla de planificación financiera. La revisión de la documentación se hará en forma ex post.
- 4.4 Para la conversión a dólares americanos de los gastos que formaran parte de las justificaciones a ser presentadas al Banco se utilizará el tipo de cambio de la fecha efectiva del pago.
- 4.5 Al finalizar el programa, el ejecutor presentará al Banco estados financieros auditados, de conformidad con la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12). Los estados financieros auditados al final de cada ejercicio fiscal y al cierre del programa serán presentados dentro de los 90 días posteriores a la fecha del ejercicio y del último desembolso, respectivamente. La auditoría de dichos estados financieros será realizada por el Tribunal de Cuentas de la República o por una firma de auditoría elegible para el Banco.

#### **V. Riesgos Importantes**

- 5.1 El riesgo principal es la falta de acceso a la información requerida para la elaboración de los análisis. En caso de recurrir a fuentes primarias, este riesgo será mitigado a través de la relación del Banco con los actores de los sectores público y privado de los países que se analizarán, tanto por los proyectos que ya fueron financiados, como por la asistencia técnica que se les ha brindado en el sector de seguridad vial, dado

que serían ellos los encargados de suministrar esa información. En caso de que esto sea insuficiente, se podrá recurrir a fuentes secundarias de información, como reportes previos y estudios similares para la elaboración de los análisis y reportes que sustentarán las consultorías a realizarse.

- 5.2 Por efectos de la pandemia se priorizarán medidas tendientes a la mitigación de eventuales riesgos para los equipos involucrados con esta CT. Las medidas comprenden, entre otros aspectos, la adquisición remota de información primaria, fortalecimiento de búsqueda y priorización de fuentes de información, y consideración de parámetros de bioseguridad para eventuales capacitaciones presenciales.

## **VI. Excepciones a las Políticas del Banco**

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

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 La clasificación de la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) para esta CT es “indefinida”.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - UR-T1279](#)

[Matriz de Resultados - UR-T1279](#)

[Términos de Referencia - UR-T1279](#)

[Plan de Adquisiciones - UR-T1279](#)