

Infraestructura, transporte y logística en el Uruguay del siglo XXI

Pablo Genta

2023

1. Marco introductorio

Para poder visualizar los avances o retrocesos en materia de acciones e implementación de políticas en el sector por el actual Gobierno, es necesario repasar sintéticamente lo realizado, al menos, en el último periodo de gobierno del Frente Amplio (FA).

Durante el período 2015-2020 las inversiones en infraestructura de transporte y logística (puertos, carreteras, ferrocarril, vías navegables, etc.), a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y/o de los organismos públicos del sector como la Administración Nacional de Puertos (ANP) y la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), alcanzaron cifras máximas históricas. La red vial nacional registró su máximo valor patrimonial, su mejor índice de confort (60% en estado bueno y muy bueno) y el más elevado estado promedio de conservación con un 55% de la red en buenas o muy buenas condiciones. Se consolidó el sistema nacional de puertos y se amplió la capacidad y accesibilidad a partir de la profundización de los canales binacionales, río Uruguay y de acceso al puerto de Montevideo.

Además, se dejaron en marcha las obras de adecuación de los accesos por la rambla portuaria noroeste, incluyendo el viaducto, inaugurado a finales de 2022. Asimismo, se concluyó la rehabilitación de más de 400 km de vías e infraestructura ferroviaria en general y se dejó firmado el contrato e iniciado el Proyecto Ferrocarril Central, que además de ser utilizado por UPM2, asegura la disponibilidad del modo ferroviario para el transporte de cargas en general y pasajeros. Se mantuvieron los subsidios y fideicomisos para beneficio de los usuarios del transporte de pasajeros a nivel metropolitano y nacional, ampliándose el alcance de la gratuidad de pasajes para estudiantes del segundo ciclo de enseñanza secundaria en todo el país.

En la presentación del Presupuesto 2020-2024 (Ley N° 19.924), así como en las Rendiciones de Cuentas de 2021 y 2022, puede verse que las previsiones de inversión presupuestal y lo ejecutado en 2020 y 2021, son insuficientes para mantener y ampliar la calidad y utilidad de las infraestructuras. Por su parte, es clara la intención y acciones concretas del actual gobierno, de retirar el estado de la planificación de inversiones y diseño de políticas públicas para el sector, así como de favorecer la desregulación especialmente en el transporte de cargas por carretera, lo cual genera perjuicios fiscales, económicos y sociales en el propio sector, y en toda la cadena productiva y de distribución.

2. Estado del sector infraestructura, transporte y logística

Existen muchísimas áreas de la actividad social en general, de servicios públicos y de la economía en general, que se ven afectadas dramáticamente por la falta de planificación, recursos y acciones o ausencia de ellas, por parte del actual gobierno, muchas de las cuales derivan de promesas incumplidas, desbordes de la Ley N°19.889 de Urgente Consideración (LUC) y/o desmantelamiento o desactivación de políticas públicas

instauradas en los gobiernos del FA. En referencia a los años 2020-2022 podemos destacar:

2.1 Inversión vial

Durante 2020 no se realizó ni un solo llamado a licitación ni mucho menos concretado nuevas inversiones en infraestructura vial carretera. Recién sobre finales de 2021, se concretaron algunos llamados a licitación para unas pocas obras con el escaso presupuesto anual aprobado para el MTOP y apostando a los Contratos de Rehabilitación, Mantenimiento y Financiación (CREMAF), que se prometió comenzar sus obras en 2022.

En el Cuadro 1 del Anexo, se muestra el Plan de Inversiones presentado en el Presupuesto Quinquenal que incluye los créditos asignados al MTOP y las obras a ser ejecutadas por Corporación Vial del Uruguay (CVU), tanto dentro de la malla concesionada, como otras obras fuera de ella. También se presenta el cuadro de ejecución 2021 presentado por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), en el que se incluyen obras que no pueden computarse como presupuestales del MTOP, aunque sí son inversiones en infraestructura vial.

Las obras viales adicionales al Proyecto Ferrocarril Central, fueron licitadas en conjunto con el contrato Participación Público Privada (PPP) de dicho Proyecto y se encontraban adjudicadas y con crédito previsto en el Inciso 24. Del mismo modo los contratos PPP de obras viales (6 circuitos), se encuentran presupuestados en el Inciso 24. El viaducto incluido en las obras de acceso al Puerto de Montevideo por rambla noroeste fue contratado y financiado en su totalidad por la ANP.

Como puede verse en el Cuadro 2 del Anexo, la ejecución presupuestal del MTOP correspondiente al ejercicio 2021, fue del 74,5 % de lo previsto para ese año, o sea que se registró una subejecución de USD 116 millones, tomando como base la previsión de inversión de la DNV, más las obras ejecutadas por parte de la CVU. Esa diferencia se explica básicamente por los retrasos registrados en los llamados a licitación de las obras previstas con la modalidad CREMAF, las que se esperaban ejecutar a partir del segundo semestre de 2022.

Recién entre febrero y marzo de 2022 se realizaron los llamados a licitación de algunos de los CREMAF previstos, celebrándose los contratos en el mes de julio e iniciándose las obras con posterioridad al 15 de noviembre, excepto Ruta 9 que inició luego del 15 de diciembre. Es el caso del tramo I de Ruta 5 (Mendoza al km 95.350), tramo II de Ruta 5 (del km 95.350 al km 133.300) y Ruta 9 (entre Pan de Azúcar y Rocha).

En estos casos la ejecución resulta sensiblemente inferior a la prevista, estimándose en cinco puntos porcentuales de lo estimado para el ejercicio 2022, según puede verse en el Cuadro 3 del Anexo.

Para el tramo entre Canelones y Mendoza de Ruta 5, se celebró un contrato con el concesionario de dicho tramo, para ejecutar la duplicación de las vías. A diciembre de 2022, solamente pueden observarse algunos trabajos de estructura (alcantarillas, movimientos para la construcción de puentes, etc.), existiendo un avance del orden a lo estimado.

Respecto al tramo de Ruta 5 entre el km 133.300 y el km 182.700, se han observado movimientos de suelos, incluso algunos tramos terminados, pero no fue posible determinar si existe contrato para la ejecución de la obra, al no haberse publicado un llamado a licitación. En referencia a este tramo, se han tramitado varios pedidos de informes, que a la fecha, no tienen respuesta.

En Ruta 9 se observan movimientos de tierra iniciales que comenzaron sobre fin de año, básicamente de limpieza de la faja y desmonte, que resultan prácticamente insignificantes e inmedibles en cuanto a avance de obras, en relación con el monto de la inversión prevista. Tampoco se ha realizado el llamado a licitación para la duplicación del tramo de Ruta 1 desde Ruta 22 hasta la ciudad de Colonia. La propaganda engañosa de “construir” una doble vía entre Colonia y Rocha, que en realidad ya existe en un 80%, tampoco siquiera comenzó en 2022.

Por otra parte, se realizaron los llamados a licitación de tres tramos de Ruta 6: tramo I (Casa Sainz a Camino de la Cuchilla), tramo II (Camino de la Cuchilla hasta Puente del km 329) y tramo III (Puente del km 329 a Ruta 26). A finales de 2022 fueron firmados los contratos, pero en el tramo I no hubo ejecución y en los restantes lo ejecutado en 2022 es mínimo.

Considerando solamente lo antes señalado, es posible afirmar que no se alcanzó la ejecución récord de USD 913 millones en obras viales, prometida y ampliamente publicitada durante 2022. En realidad, la existencia o no de un “récord” en la ejecución de obras viales, solamente se podrá comprobar al final de este período comparando con el período 2015-2019, pero no únicamente con la inversión en dólares, sino con los kilómetros de obra nueva construidos, los rehabilitados, los que han sido mantenidos y por otra parte los metros de puentes construidos, ensanchados y reforzados.

2.2 Transporte ferroviario

El Proyecto Ferrocarril Central es estratégico para asegurar que el modo ferroviario tenga una base real para operar en el mercado de transporte de cargas. La ejecución del proyecto comenzó en el último trimestre de 2019, con el proceso expropiatorio a cargo del estado de más de 700 padrones que se afectarán a lo largo de la traza de la vía y el acceso a la zona de obras por el contratista.

Desde el comienzo del actual gobierno, se ha verificado atrasos significativos, como siempre atribuidos a la “mala gestión y/o imprevisiones” de los responsables de su gestión durante el gobierno del FA. En principio fue el aumento “significativo” de los padrones a expropiar (se llegó a unos 1.000) y las dificultades para avanzar en ese proceso que trajo la pandemia desde marzo de 2020.

Asimismo, el MTOP autorizó al contratista del consorcio Grupo Vía Central (GVC), a postergar la entrega del Proyecto Ejecutivo (previsto para el mes de marzo 2020), para el mes de mayo y asimismo durante 2021 se contrató un nuevo gerente de proyecto a cargo del equipo de Corporación Ferroviaria del Uruguay (CFU), que realiza el seguimiento y control de este. Respecto a la ejecución de la obra, se ha ido agrandando la brecha entre el

cronograma previsto y la ejecución real, a tal punto que a diciembre de 2020 y que seguramente se ha ido al menos “arrastrando” en los dos años siguientes, por lo que puede decirse que existe una diferencia entre lo previsto y lo realmente ejecutado del entorno del 40% menos hacia fines de 2022. Ello se refleja en la adenda (que fue aprobada por el Tribunal de Cuentas), al contrato original que establece una prórroga de once meses para entregar la obra. Esto significa que el plazo inicial de finalización establecido para junio de 2022 se estaría llevando a mayo de 2023, incluyendo en este plazo los tres meses de puesta a punto que inicialmente eran inmediatamente después de culminadas las obras (ahora se incluyen dentro del período de construcción).

Esta adenda, además, incluye una serie de elementos que afectan directamente el alcance del Proyecto y aumenta considerablemente los costos para el Estado. Incorpora un esquema de Pagos por Disponibilidad (PPD) compensatorios a partir de setiembre de 2022 y hasta la finalización de la obra, un aumento del PPD diario durante la etapa de operación, una extensión del contrato de 16 meses y la reducción de los pagos del contratista por concepto de supervisión.

Algunas de estas modificaciones son contradictorias con el esquema de distribución de riesgos de los proyectos de PPP. Del mismo modo, se eliminaron obras de valor estratégico para el desarrollo del modo ferroviario como es el caso del refuerzo estructural del puente sobre el Río Negro.

Cabe señalar que también se incorporaron algunas obras del proyecto original, que se venían diseñando desde 2019, en virtud de la necesidad de mitigar el impacto del proyecto en las zonas pobladas de influencia. Anteriormente, en mayo de 2020, el MTOP autorizó al contratista GVC, responsable de la obra, a reducir la altura de los gálivos de las trincheras de Capurro y Las Piedras (de 6.75 m a 5.45 m), lo cual resulta en un acotamiento de la capacidad de transporte de la vía, impidiendo los avances en logística de tipo “double-stack” (plataformas con dos contenedores apilados verticalmente) y complejizando la posible electrificación de la red en el área metropolitana para el transporte de pasajeros.

A su vez, se realizaron modificaciones al proyecto original de la Estación Las Piedras, reduciendo sus prestaciones y disminuyendo los niveles de seguridad de esta. Dichas modificaciones redundan en un ahorro de costos significativos para el contratista y una pérdida de prestaciones de la infraestructura planificada en los pliegos licitatorios.

En el último tiempo el actual Gobierno y la empresa contratista se encuentran en un nuevo proceso de negociación, en virtud de una nueva reclamación de sobre costos y una solicitud de prórroga para la finalización de la obra. La insistencia en reclamar sobre el impacto del proceso expropiatorio en la ejecución de la obra (por más que esto haya sido acordado en la primera adenda) y otros elementos, como, por ejemplo, los sobre costos debido al atraso y los cambios técnicos realizados en la solución de reforzamiento del puente sobre el río Yí, son el centro de la discusión. Este último punto (los sobre costos por el refuerzo del puente sobre el río Yí), surgieron de pulseadas internas dentro del Partido Nacional (PN), entre líderes locales y nacionales, con connotaciones electorales a la interna de dicho partido.

La negociación que se está llevando adelante tiene implícito una serie de riesgos para el Estado debido a que pueden sentar precedentes para otros reclamos por parte de la empresa contratista. Se debe tener presente, además, el impacto que un mayor retraso en la puesta en servicio de la infraestructura ferroviaria puede tener en el acuerdo existente entre el Estado y UPM, debido al incumplimiento en los plazos pactados en el mismo.

En los últimos dos gobiernos del FA se decidió invertir (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y presupuestales), en la rehabilitación de la línea a Rivera y línea litoral Algorta-Paysandú. Fundamentalmente en la línea Montevideo-Rivera, existen diversos emprendimientos agroindustriales exportadores que dispondrán de un modo con menores costos logísticos totales para el negocio privado y, asimismo, con menores costos (energía-combustibles, ambientales, de mantenimiento de rutas), para la sociedad en su conjunto. Luego de décadas de incertidumbre, hoy tenemos la invalorable certeza que en Uruguay va a existir ferrocarril; y eso se debe a la operación que surge de la planta de UPM, pero también a decisiones que se tomaron en el gobierno del FA. Esta situación genera un nivel de operación, un piso, para el ferrocarril que jamás existió, las cargas ferroviarias de UPM movilizarán 2.35 millones de toneladas entre celulosa e insumos. Nunca se transportaron por ferrocarril más de dos millones de toneladas en un año en nuestro país. Por tanto, están dadas, como nunca, las condiciones para el desarrollo del transporte ferroviario y su incorporación al sistema de transporte. Si esto se concreta o no, depende, en primer término, de las decisiones políticas que se tomen. A pesar de que en el Programa de Gobierno del PN, se indicaba una ambiciosa apuesta a la infraestructura ferroviaria, rehabilitando la línea a Río Branco, el ramal Algorta-Fray Bentos, el acceso ferroviario al puerto de Nueva Palmira desde Mercedes, y la construcción de polos logísticos multimodales con conexión ferroviaria en Rivera y Salto, propuesta muy necesaria con la que estamos de acuerdo, entre 2020-2022, no se ha invertido en vías férreas ni infraestructura asociada de control y señalización, lo cual compromete incluso el correcto funcionamiento del Ferrocarril Central y de los servicios de pasajeros prestados por AFE.

Tampoco se registran asignaciones presupuestales (ni en AFE ni en el MTOP), para invertir en las obras antes señaladas. Como se desprende el informe presentado a 2021, salvo las inversiones de arrastre de los proyectos FOCEM I y II iniciados en los anteriores períodos de gobierno del FA, parece una tomadura de pelo señalar como inversiones los mínimos cambios de durmientes (algunos reutilizados), reposición de balasto y aplicación de herbicida.

Podemos concluir que en realidad no existe interés del Gobierno en desarrollar su propia propuesta y compromiso programático en materia de transporte ferroviario de cargas. Esto que implica discontinuar una política de estado que había sido refrendada por los representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) en 2011, en el marco de la iniciativa del MTOP Uruguay 2030, acerca que la recuperación del ferrocarril para el transporte de cargas era uno de los lineamientos estratégicos acordados.

2.3 Transporte de pasajeros y cargas

Habiendo transcurrido un período tan especial en el período 2020-2021 con la pandemia, durante el que se vieron seriamente afectados y mermados los servicios, no se

dispone de información a la fecha sobre datos de caída de viajes y como los mismos afectaron el equilibrio en las frecuencias, para garantizar la accesibilidad de los usuarios y su impacto en la ecuación de costos.

Durante 2022, parece haberse llegado a una situación de “nuevo” equilibrio, entre un 85% a 80% de la demanda que se registraba en 2019. Así el sector suburbano cerró en 2022, con una venta de 45.6 millones de boletos, un 20% menos de los boletos que se vendían en el año 2019 prepandemia, que fue de 57 millones. El sector interdepartamental cerró en 2022 con una venta de 17.850.000 boletos, un 15% menos de los que se vendían en el año 2019 prepandemia, que fue de 21 millones.

Sin lugar a duda, esta situación amerita una revisión y análisis profundo del sistema integral de transporte público (metropolitano e interurbano), y la reformulación de al menos los aspectos clave de este, como la política de flotas (tamaño e incorporación de nuevas unidades), las fórmulas paramétricas de costos para fijación de tarifas, los niveles de subsidios necesarios y el rediseño o adecuación de los fideicomisos existentes, especialmente el del gasoil o boleto.

En este sentido, en noviembre de 2022, se llegó a la situación de desfinanciamiento del Fideicomiso, insistentemente advertida al MTOP en cada comparecencia del Ministro a comisiones legislativas y por las propias empresas y técnicos del sector. En dicho mes, se liquidó el 80% de lo generado por los consumos de combustible de octubre. Y este desfinanciamiento se explica por la congelación del capital fiduciario en \$3,484 de aporte por litro de gasoil. Esto a pesar de que hay un estudio encomendado por la Dirección Nacional de Transporte (DNT) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde entre otras cosas se señala que a partir de octubre de 2022, si no se tomaban medidas para recuperar las pérdidas, se iba a entrar en una etapa de imposibilidad para hacer frente a los pagos. En el Cuadro 4 del Anexo, se presentan las cifras de recaudación a octubre de 2019.

Para paliar esta situación, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dispuso con fecha 17 de noviembre de 2022, un refuerzo del Inciso 10-MTOP por un monto de \$357 millones a los efectos de atender la desfinanciación del Fideicomiso del Boleto. Sin embargo, la Resolución fue observada por el Tribunal de Cuentas (TCR) de fecha 14 de diciembre de 2022 y levantada la observación por resolución del Poder Ejecutivo (PE) de fecha 18 de enero de 2023, insistiendo en el gasto. De todas formas, inevitablemente el 30 de diciembre de 2022, se dictó el Decreto N°441(2022) que modificó el valor del aporte al Fideicomiso del Boleto que pasó de \$3,484/litro a \$4,984/litro, a los efectos de restablecer el equilibrio del Fondo, y seguir neutralizando los efectos de la evolución del precio del combustible en la paramétrica de costos. Cuando en junio de 2021 se congeló el aporte en \$3,484 por litro respondiendo a presiones del sector agropecuario, el MTOP se comprometió a rediseñar el subsidio al gasoil, valiéndose del tiempo que le daba un fondo superavitario, sumado a la disminución de movilidad fruto de la pandemia que hizo caer frecuencias y kilómetros recorridos. Pero al cabo de un año y medio, volvieron al camino más fácil de aumentar el aporte por litro de gasoil vendido en boca de tanque, hasta ahora sin queja alguna del sector agropecuario o del transporte de cargas, sectores que han criticado desde siempre esta medida que favorece a los usuarios de transporte público.

Durante 2022 la actual administración, salvo los estudios mencionados sobre las paramétricas de costos, no ha realizado análisis ni estudios para ajustar los mecanismos necesarios para mantener y asegurar la sostenibilidad del sistema en el nuevo escenario pospandemia. Sin embargo, resulta llamativo que, de acuerdo con la poca información brindada por la actual administración, en tiempos de reducción de frecuencias y personal en seguro de paro, se otorgaron nuevas líneas, pero se desconoce el criterio empleado para su asignación a las empresas que las operan. Tampoco se conoce cuánto fue en 2021 y 2022 el número de beneficiarios por departamento de abono estudiantil gratuito, ni cuántas empresas están participando de la provisión de dichos servicios y a cuánto ascendió el monto de lo liquidado por este concepto en todo el país y por departamento en 2021-2022.

La actual administración del MTOP suspendió la implementación de un proyecto estratégico para nuestro país que busca la trazabilidad del transporte de cargas por carretera. Luego de muchos años de trabajo con la Intergremial de Transporte Profesional de Carga (ITPC) y el Sindicato Único del Transporte de Carga y Ramas Afines (SUCTRA) y los organismos del estado involucrados el MTOP estaba al final de la gestión del FA en febrero de 2020, en la etapa final de implementación del Sistema Integral de Control del Transporte de Cargas (SICTRAC), habiendo homologado los proveedores de los dispositivos a instalar en cada vehículo.

Este sistema incluye la colocación en cada camión o unidad de tracción un dispositivo que permite identificar completamente cada viaje, tipo y cantidad de carga transportada, horas trabajadas, situación contributiva y registral en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Banco de Previsión Social (BPS), Dirección General Impositiva (DGI), MTOP, etc. permitiendo que desde el MTOP se realizara el seguimiento y monitoreo en tiempo real del transporte terrestre de cargas. Es una herramienta esencial de planificación y control de la actividad que, además fue negociada con las partes involucradas para dar garantías en su uso y aplicación y cuyos beneficios se vuelcan en nuevas políticas o ajustes a las políticas existentes para promover la eficiencia y sostenibilidad económico-social del sector.

Esta administración a través de la DNT y de los ministros, se ha encargado de falsear la realidad indicando, que el MTOP iba a cumplir funciones de contralor inherentes al MTSS, BPS, DGI o la Dirección Nacional de Aduanas y eso no era “su función”. Los mismos actores manifestaron muchas veces que a su llegada no estaba definido cómo se procesarían los datos, que hubo problemas con los dispositivos homologados para colocar a bordo de los camiones, etc. Sin embargo, la información generada a través del SICTRAC iba a llegar un servidor dedicado de la Administración Nacional de las Telecomunicaciones (ANTEL), quien por convenio con el MTOP se encargaba de la analítica y procesamiento de los datos para subir a la plataforma electrónica de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), para que cada organismo tomara la información de su competencia. El MTOP solamente recibiría los datos de la Guía Electrónica de Carga y el resto de la información, sería solicitada por cada organismo interesado con ANTEL. Que el MTOP era el organismo que estaba más adelantado de todos es cierto, pero los restantes organismos podían sumarse a sus funciones con sus propios cronogramas.

Existe evidencia que hace suponer que algunas empresas transportistas, fundamentalmente de transporte doméstico, que no estaban de acuerdo con ser “controladas” tuvieron éxito en la gestión ante el MTOP para suspender el SICTRAC. Esto también es apoyado por muchos cargadores o intermediarios que concretan sus fletes sin documentación alguna y por ende evadiendo impuestos y muchas veces alentando la sobrecarga de los vehículos.

Esto es sin lugar a duda, un retroceso alarmante en términos de asegurar la formalidad y profesionalidad con transparencia en el sector, que además de tener consecuencias nefastas dentro del propio sector (competencia desleal, salarios variables que obligan a los conductores a más horas de trabajo que las razonables, sub-aportes a la seguridad social, evasión o sub-aportación de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), etc.), genera perjuicios económicos y sociales en general. La anterior directiva de la ITPC, con la que se había negociado la implementación de este sistema, cuantificó la evasión por todo concepto en unos USD 500 millones. Un estudio del Instituto Cuesta Duarte realizado en julio de 2022, estimó la evasión del sector en aportes a la seguridad social (BPS) e impuestos (DGI), en USD 150 millones y USD 230 millones respectivamente, en suma: USD 380 millones.

Esto en un momento en que, superada la pandemia que tuvo algunos efectos negativos en el sector fundamentalmente en 2020, se recuperó rápidamente al influjo del aumento de la producción y exportaciones, alcanzando en 2021 a las 39 millones de toneladas transportadas, un registro máximo histórico.

Durante todos los años desde 2020 al presente en diversas oportunidades, el anterior y el actual Ministro del MTOP, aseguraron estar trabajando para implementar un sistema de control satelital para los camiones, pero solamente para aspectos inherentes a los cometidos y necesidades del MTOP, excluyendo toda otra información sobre la contratación del flete, facturas, condiciones laborales y salario, etc. Habiendo transcurrido tres años de gobierno, no hubo novedades sobre desarrollar e instalar un nuevo sistema como reiteradamente se prometió desde mediados de 2020. El actual ministro aseguró en noviembre, estar de acuerdo en controlar y fiscalizar para evitar la evasión entre otros temas y que sobre fines de año, se estaría llamando a licitación para su implementación en principio con información para el MTOP y luego otros organismos se podrían sumar, en fin prácticamente lo mismo que el SICTRAC. Sin embargo, cerró el año 2022 y no se realizó llamado alguno para avanzar en la trazabilidad del transporte de cargas por carretera, ni siquiera en los mínimos controles que la actual administración dice querer implementar.

Para contrarrestar la visión y acciones de la administración del FA y justificar la suspensión del SICTRAC, el MTOP contrató al BID para estudiar el sector de transporte de cargas y cuantificar la evasión en el sector, cuyo resultado publicado, fue de unos USD 120 millones por año por impuestos (IVA, IRAE, IRPF) y dividendos y contribuciones a la seguridad social (Carriquiry, Pérez, Roselli y Varela, 2022). Resultó gracioso y penoso a la vez, escuchar al actual Ministro decir en una comparecencia en comisión de diputados, “¿vieron?, la evasión no es tan grande como se decía”.

A pesar de que el estudio del BID es sobre unas 2.500 empresas proporcionadas por la DGI, mientras que las registradas en el MTOP son más de 5.000 y además existen empresas informales que no se consideraron, si lo tomamos como referencia válida, es una cifra muy importante USD 120 millones que resigna la sociedad en su conjunto y las y los trabajadores del sector para su seguridad social.

Es como mínimo, una muy alta irresponsabilidad continuar prometiendo algo que evidentemente no se quiere implementar, ¿será que hay intereses económicos y bolsillos que no se pueden tocar?, brava parada para el actual Ministro que es propietario, casualmente, de una empresa de transporte de cargas.

3. Puertos deportivos y obras hidráulicas

La Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) del MTOP administraba, realizaba las inversiones en ampliación y mantenimiento y controlaba la operativa de once puertos deportivos, algunos con actividades comerciales de transporte regular de pasajeros. El artículo 348 de la LUC, o sea por razones de urgencia, transfiere el área y competencias de Administración Portuaria de DNH a la ANP. Sin embargo, al presente sólo pasaron a la órbita de la ANP los puertos de Piriápolis, Colonia y Carmelo. Por la escala del país la administración de los puertos deportivos debería tener unicidad y depender de un solo organismo.

Sin embargo, la LUC no habla de cómo se realizarán las obras de mantenimiento o ampliación de infraestructuras y equipamiento en los puertos que pasaron o pasarán a la ANP y tampoco se crearon mecanismos de coordinación entre DNH y ANP. A la fecha las inversiones en ampliación y mantenimiento que deberían ser de cargo de DNH o ANP, no están previstas ni en el presupuesto del MTOP ni en el de ANP. El presupuesto anual promedio ejecutado por la DNH en los últimos 15 años fue de unos USD 14 millones. La mayor parte de la inversión (unos USD 10 millones anuales) corresponde a obras portuarias en los puertos deportivos, muelles turísticos o recreativos, varaderos, embarcaderos y balsas de cruce y equipamiento para atención a los usuarios.

Parecería que la intención es que el sector privado tome la iniciativa en materia de explotación de los puertos deportivos, desconociendo que, en todo el mundo, salvo excepciones con niveles de demanda muy altos, solamente resultan rentables para los privados si el Estado se hace cargo de las inversiones o se anexan otros negocios turísticos o inmobiliarios. El manejo de las Iniciativas Privadas (IP), en materia portuaria ha sido discrecional en estos tres años de Gobierno y con escasa participación de los técnicos con experiencia en la materia. Por ejemplo, hacia fines de 2022 se mencionó en la prensa un acuerdo del MTOP y la Intendencia de Maldonado (con participación del Yacht Club de Punta del Este), para el desarrollo de un master plan para el Puerto de Punta del Este. En este acuerdo no han tenido participación los técnicos con experiencia en el tema, siendo que algunos de los aspectos que se mencionan como novedosos han sido estudiados en el ámbito de la DNH.

Pero la realidad es que la DNH no está llevando a cabo un plan de desarrollo portuario en el presente quinquenio, fundamentalmente por la ausencia de planificación y recursos presupuestales.

La falta de visión de que el desarrollo portuario (incluido el correspondiente a la náutica turístico-deportiva) debe planificarse con un horizonte de mediano y largo plazo (no menos de cinco a diez años). Los planes presentados a partir de la instancia de transición de Gobierno no fueron considerados.

Consistentemente con lo anterior las previsiones presupuestales para el quinquenio 2020-2024 del Proyecto 757 (Puertos) fueron particularmente magras con un promedio de \$80 millones anuales o USD 4 millones por año. Solamente por la inercia de las obras en ejecución del quinquenio anterior, la ejecución en 2020 alcanzó aproximadamente los \$305 millones y en 2021 aproximadamente los \$105 millones, con los refuerzos de créditos correspondientes. Justamente fue en 2021 que se suspendió la ejecución de dos importantes obras: Punta Carretas y ANGLO.

Es más, a partir de 2021, los créditos de la DNH se recortaron a menos de la mitad, en el presupuesto 2020-2025 no hay (o no fueron explicitados), los recursos económicos para atender las obras portuarias e hidráulicas a cargo de la DNH.

Se pone en riesgo otra política de estado como es fomentar desde todos los ámbitos de acción estatal el turismo receptivo como fuente de ingresos genuinos al país. Con previsiones presupuestales para 2022, 2023 y 2024 del orden de \$80 millones (unos USD 2 millones por año) es imposible llevar adelante un plan de obras real y razonable en las importantes áreas que atiende la DNH.

En otro orden, se ha avanzado muy poco y parcialmente (a través de obras licitadas y adjudicadas en febrero de 2020 finalizando el gobierno del FA), en el proyecto de Regulación Hídrica de los bañados de Rocha y otras obras asociadas de esta área. Este programa activo desde 2004 y concebido en conjunto entre el MTOP y la Facultad de Ingeniería de la UdelaR, tiene como objetivo recomponer el escurrimiento natural de los bañados y área de influencia hacia la Laguna Merín y es sumamente importante tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental y de las actividades productivas y turísticas.

Debería tener continuidad, asegurando los recursos presupuestales necesarios, como se hizo desde su inicio hasta 2020, para todos los componentes del programa y no solamente para las obras licitadas del nuevo canal hacia el arroyo San Miguel que reducirá el caudal del canal Andreoni. Se pretendió enfatizar en su necesidad por el propio Presidente de la República, en el entendido que mejorará la calidad de las playas de La Coronilla y zonas balnearias aledañas que fueron objeto de compromiso con las y los vecinos de la zona. Sin embargo, el presupuesto quinquenal asignado al MTOP para atender esas obras en el área de la DNH, es absolutamente insuficiente para continuar desarrollando razonablemente el programa, y tampoco se ha corregido en la última Rendición de Cuentas.

Resulta claro que más allá de lo anunciado, el actual gobierno no ha destinado los recursos presupuestales necesarios para asegurar su continuidad y en 2022 solamente se continuaron las obras antes señaladas comenzadas en 2021.

Referencias

Carriquiry, Florencia; Pérez, Marcelo; Roselli, Pablo; Varela, Diego (2022) El mercado de transporte carretero de cargas en Uruguay
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-mercado-de-transporte-carretero-de-cargas-en-Uruguay.pdf>

Ley N° 19.889. Ley de Urgente Consideración (9 de julio de 2020).
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Ley N° 19.924 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024 (30 de diciembre de 2020).
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

Ley N° 19.996 Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020 (9 de noviembre de 2021)
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19996-2021>

Ley N° 20.075 Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021 (3 de noviembre de 2022)
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Anexo

Cuadro 1. Presupuesto quinquenal DNV-MTOP, 2020 - 2024

PRESUPUESTO DNV	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL DNV 2020 - 2024
OBRAS de ARRASTRE 2020	21.222.708	7.585.275	1.065.548			29.873.531
RUTAS DNV 2021-2025		34.368.595	26.682.900	9.200.687	9.747.818	80.000.000
TOTAL RUTAS REHAB. y ARRASTRE OBRAS	21.222.708	41.953.870	27.748.448	9.200.687	9.747.818	109.873.531
Plan PUENTES 2022-24 y ACCESOS (19)			7.809.375	7.809.375	7.809.375	23.428.125
Mantenimiento de Puentes		500.000	500.000	500.000	500.000	2.000.000
Acc. Nuevo Pte. Yaguarón				1.000.000	1.000.000	2.000.000
Pte. Artigas-Quaraí			187.500	500.000	500.000	1.187.500
TOTAL PUENTES		500.000	8.496.875	9.809.375	9.809.375	28.615.625
Ptos. Singulares: By Pass e Int. (4), Intersecc. (32)		3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	12.000.000
TOTAL SINGULARIDADES (Seguridad Vial)		3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	12.000.000
REGIONALES: Mant. por Adm.	12.234.181	18.021.388	18.021.388	18.021.388	18.021.388	84.319.732
TOTAL OBRAS DNV Y MANT. USD	33.456.889	63.475.258	57.266.711	40.031.450	40.578.581	234.808.888
Subtotal INTERMEDIACIÓN	16.337.624	16.993.730	16.890.722	16.799.289	16.707.856	83.729.220
Subtotal SUBSIDIOS CND y CONC. PRIVADOS	148.761.671	103.273.371	117.167.614	151.885.088	150.790.826	671.878.570
TOTAL INTERMEDIACIÓN + SUBSIDIOS - USD	165.099.295	120.267.101	134.058.336	168.684.376	167.498.682	755.607.789
TOTAL PLAN PRESUPUESTAL DNV - USD	198.556.184	183.742.359	191.325.046	208.715.826	208.077.262	990.416.677

Plan CVU con Impuestos - USD	2020	2021	2022	2023	2024	Total CVU
Arrastre	194.781.117	111.947.396	43.287.586	9.032.752	2.437.511	361.486.362
Rutas Malla CVU		35.447.958	35.447.958	35.447.958	35.447.958	141.791.832
Mantenimiento Malla CVU		22.740.142	22.740.142	22.740.142	22.740.142	90.960.568
Puentes Malla CVU		11.632.750	11.632.750	11.632.750	11.632.750	46.531.000
Ptos. Singulares: By Pass Sup (10), Intersecc. (15)		21.150.000	21.150.000	21.150.000	21.150.000	84.600.000
Obras 3er. Carril		7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	30.000.000
Seg. Vial otros e Iluminación		3.365.704	3.365.704	3.365.704	3.365.704	13.462.816
SUB - TOTAL CVU - USD	194.781.117	213.783.950	145.124.140	110.869.306	104.274.064	768.832.577
Rutas fuera de la Malla Concesionada (*)		33.146.118	33.146.118	33.146.118	33.146.118	132.584.473
Mantenimiento fuera de la Malla Concesionada		20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	80.000.000
Puentes prioritarios fuera de la Malla Concesionada (6)			6.593.125	6.593.125	6.593.125	19.779.374
Reconstrucción RUTA 6 (329 km tramos R.43 a R.26)		3.250.000	15.166.667	15.166.667	15.166.667	48.750.000
CREMA Acceso y Puente LA Charqueada		4.400.000	4.400.000	220.000	220.000	9.240.000
CREMA Obra de Capacidad - Duplicación Ruta 1 (149k - 177k)		19.733.333	19.733.333	19.733.333	1.480.000	60.680.000
CREMA O. de Cap. - Duplicación Ruta 5 (Canelones - Florida)		40.088.889	40.088.889	2.004.444	2.004.444	84.186.667
CREMA O. de Cap. - Duplicación Ruta 5 (Florida - Durazno) T1		34.075.556	34.075.556	1.703.778	1.703.778	71.558.667
CREMA O. de Cap. - Duplicación Ruta 5 (Florida - Durazno) T2			34.075.556	34.075.556	1.703.778	69.854.890
CREMA O. de Cap. - Duplicación Ruta 9 (Ruta 8 - Los Cardos)		22.200.000	22.200.000	1.110.000	1.110.000	46.620.000
SUB TOTAL CVU Nuevos Recursos - USD	0	176.893.897	229.479.244	133.753.020	83.127.910	623.254.070
TOTAL CVU - USD	194.781.117	390.677.847	374.603.384	244.622.326	187.401.974	1.392.086.647

Fuente: Presentación Presupuesto 2020-2024 MTOP.

Cuadro 2. Ejecución 2021 presentada por DNV

Forma de Gestión y Financiamiento	Mill. de USD	% s/Tot. Sector
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD - DNV	42,8	8,3%
CORPORACIÓN VIAL DEL URUGUAY - CVU	243,6	47,0%
Fideicomiso de Puentes (CVU/UPM) y obras viales adic. FC (MTOP)	42,7	8,2%
Concesiones de Obra Pública a Privados - CP/DNV	21,7	4,2%
Subtotal Formas de Gestión Tradicional	350,8	67,8%
PPP Viales (Circuitos 1,2,3 y 7) - MTOP/PPP	120,8	23,3%
SECTOR VIAL 2021 (Modalidades Tradicionales y PPP)	471,7	91,1%
Viaducto de acceso al Puerto de Mdeo. - DNV/ANP	46,1	8,9%
SECTOR VIAL 2021 (otras modalidades) - Mill. USD	517,8	100,0%

Fuente: Rendición de Cuentas 2021, MTOP.

Cuadro 3. Ejecución obras 2022

CONTRATO	OBRAS FUERA DE LA MALLA CVU y CONCESIONES	MTOP	REAL	
	DESCRIPCION	MILL. U\$S	MILL. U\$S	
CONC. R5	R5 Doble vía entre Km 46 y Km 69 (Mendoza)	31,0	20,0	
CREMAF	R5 Doble vía entre Km 69 (Mendoza) Y Km 95.350	22,3	5,0	(1)
CREMAF	R5 Doble vía entre Km 95.350 y Km 133.300	30,0	5,0	(2)
CREMAF	R5 Doble vía entre Km 133.300 y Km 182	18,0	0,0	(2)
CVU-BID	R6 Casa Sainz (R 43) a Camino de la Cuchilla	8,2	0,0	(3)
CVU-BID	R6 Camino de la Cuchilla a Puente Km 329	7,6	0,0	(4)
CVU-BID	R6 Puente Km 329 a Ruta 26	14,3	0,0	(4)
CONC. R8	Doble vía entre R9 y R11	23,0	14,0	(4)
CREMAF	R9 Doble vía Pan de Azúcar Rocha	50,0	12,0	(5)
	TOTAL ESTIMADO 2022	204,4	56,0	(6)
	SUB EJECUCIÓN DEL CONCEPTO		148,4	

(1) Iniciaron obras en acceso Sur de Canelones y algunas alcantarillas.

- (2) Iniciaron obras el 1/11/2022.
 (3) No encontramos el contrato de este tramo, se estima la firma a principios de 2023.
 (4) Al 31/10/2022 no estaban firmados los contratos.
 (5) Es probable que cumplan lo previsto.
 (6) Iniciaron a finales de octubre, solamente algunos movimientos de tierra.

	CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (PPP)	MTOP	REAL
PPP	DESCRIPCIÓN	MILL. U\$S	MILL. U\$S
CIRCUITO 3	R14 de Mercedes a Sarandí del Yí. (by pass Sarandí del Yí)	48,9	30,0
CIRCUITO 7	R3 entre R1 y R11 (doble vía) Bypass San José	31,7	40,0
CIRCUITO 2	R9 desde Rocha a Chuy y R15 Rocha a Empalme Velazquez	61,2	40,0
CIRCUITO 5	R14 de Sarandí del Yí a Lascano y R15 de Velazquez a Lascano	6,8	15,0
CIRCUITO 6	R6 de Belloni a San Ramón. Doble vía Belloni a R7. Bypass S.Ramón.	27,4	27,0
	TOTAL ESTIMADO 2022	176,00	152,00
	SUB EJECUCIÓN DEL CONCEPTO		24,0

Fuente: Rendición de Cuentas 2021, Volumen 2, Inciso 10 pág.79 y sitio web de CVU.

Se desprende de los cuadros anteriores una subejecución del orden de los USD 143.4 millones, lo que hace altamente improbable que se alcance una ejecución de USD 913 millones como se publicitó durante todo el 2022. Tampoco se obtuvo respuesta al pedido de informes realizado para conocer el costo de esa campaña publicitaria.

Corresponde señalar que este análisis es parcial y basado en información extraoficial, que puede tener un margen de error. Por otra parte, no se pudo acceder a la ejecución de obras de CVU, que puede ser mayor a la presupuestada básicamente en función al clima reinante en el país en 2022. Para determinar el plazo de ejecución de una obra se consideran los días de lluvia promedio anual, al haber atravesado un año de sequía se incrementan los días trabajados y por tanto es mayor el avance de ejecución de las obras.

En alguna obra específica, por ejemplo, el Puente en La Charqueada, el avance de obra es ajustado a lo previsto, se estima una ejecución del 50% de la obra al final de 2022, por una suma de aproximadamente USD 4.5 millones.

Por otra parte, se ha verificado un importante retraso entre el llamado a licitación y la firma de contratos, a fines de noviembre no se habían celebrado contratos de licitaciones con apertura en los meses de junio, julio y posteriores. Esto puede responder a demora de los trámites por temas burocráticos o a causa de no contar con los proyectos definitivos o con autorizaciones ambientales.

Las obras viales adicionales correspondientes a la PPP del Ferrocarril Central se han retrasado por falta de definición sobre los proyectos, por problemas de coordinación con otros Organismos o por no haberse culminado algún proceso expropiatorio; siendo imposible acceder a información de la ejecución total de 2022.

Por último, la existencia o no de un “récord” en la ejecución de obras, solamente se podrá comprobar al final del período comparando con el período 2015-2019, pero no solamente la inversión en dólares sino los kilómetros de obra nueva construidos, los rehabilitados, los que han sido mantenidos y por otra parte los kilómetros de puentes construidos, ensanchados y reforzados.

Por otra parte, no podemos olvidar que este período de Gobierno se inició con algunas PPP en ejecución y las restantes licitadas y adjudicadas. De igual forma que otros proyectos definidos y financiados como ser el Bypass Centenario, todas las obras del Plan Forestal en el centro del país, el viaducto de la rambla portuaria, entre otras.

Esto no sucederá al final de este período de Gobierno, ya que las obras financiadas con el modo CREMAF son pocas en número (tres tramos de Ruta 5, Ruta 9 y Ruta 1) y se le suman tres tramos de Ruta 6 (financiados por el BID) y en principio su finalización está prevista para fines de 2024. Esto implica que el próximo Gobierno, no contará con obras de arrastre para el inicio de su gestión y además cargará con el total de la deuda generada por esa ejecución que fue financiada a diez años. Las obras nuevas del plan de obras de este Gobierno dejan una deuda de USD 1.000 millones, que deberá ser cancelada por los dos próximos gobiernos.

Fideicomiso del boleto en el transporte de pasajeros

Hay un estudio encomendado por la DNT al BID referido a los distintos tipos de subsidios al transporte en el que se señala que a partir de octubre si no se tomaban medidas para recuperar las pérdidas, se iba a entrar en una etapa de imposibilidad para hacer frente a los pagos.

Cuadro 4. Aporte al Fideicomiso del boleto
Octubre de 2019

Gasoil vendido mes	Aporte por litro	Recaudación ANCAP
73.262.797 litros	\$3.484	\$255.247.585

El sector transporte consumió 10.045.995 litros de gasoil y se pagaron \$260.952.694. Las pequeñas diferencias a favor o en contra se saldaban con una reserva o “colchón” de \$100 millones que el Fondo tenía, fruto de buenos años de venta de gasoil y de administración responsable de control de los consumos.

Pero esa reserva junto con la menor circulación de kilómetros por la pandemia en 2020 y parte de 2021, fue amortiguando los efectos del congelamiento del capital fiduciario, pero ahora en noviembre 2022, quedó desfinanciado y ya no puede hacer frente al pago de los consumos totales, si no aparece un apoyo de recursos extra. A noviembre de 2022 el Fondo seguía recaudando lo mismo y las obligaciones se duplicaron por los sucesivos aumentos que tuvo el precio del gasoil, congelado para el aporte al Fondo en \$3,484. Finalmente, a fines de diciembre de 2022, se corrigió el valor del aporte por litro de gasoil vendido a través de un decreto del PE, para evitar el desfinanciamiento del Fondo.

