

**CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA DE CONCESIONES DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE
SÃO PAULO**

(TC-96-07-07-1-BR)

RESUMEN EJECUTIVO

BENEFICIARIO: Estado de São Paulo.

**ORGANISMO
EJECUTOR:** Secretaría de Estado de los Negocios de los Transportes (SET), a través de la Comisión de Concesiones de Transporte de la Secretaría.

OBJETIVOS: Consolidar el marco institucional y reglamentario para concesiones en el sector transportes y fortalecer la unidad responsable por la implantación y seguimiento del programa. El objetivo mas amplio del proyecto es fomentar la participación privada en la provisión y operación de infraestructura de transporte en el Estado de São Paulo. Además, se espera que la implantación del proyecto incentivará el desarrollo de mecanismos similares en otros estados brasileños.

DESCRIPCIÓN: La SET utilizará los recursos FOMIN para los siguientes componentes: (i) consolidación del marco institucional y reglamentario del programa de concesiones y fortalecimiento de la Comisión de Concesiones de Transporte (CCT) de la SET, en su calidad de organismo responsable de la administración de concesiones en el sector de carreteras; (ii) preparación de estudios específicos relacionados con el programa de concesiones; (iii) apoyo a la implantación del programa de concesiones de la SET; e (iv) intercambio de experiencias con otras agencias que también están implantando programas de concesión.

FINANCIAMIENTO:

Modalidad:	donación
Beneficiario:	US\$1.140.000
FOMIN:	<u>US\$1.140.000</u>
Total:	US\$2.280.000

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:** El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 12 de noviembre de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III, aprobando la ficha ambiental sin comentarios, siendo que el Memorándum de Propuesta y los términos de referencia para los componentes ambientales de la cooperación técnica propuesta deberían ser sometidos al TRG por procedimiento

corto. Ello ocurrió en la reunión del 11 de febrero de 1997, siendo sugerido por el TRG la inclusión en dichos términos de referencia de un ítem sobre reasentamiento no voluntario, lo que se ha hecho.

BENEFICIOS:

Los usuarios de las carreteras del Estado se beneficiarán de una red de carreteras con mejor conservación, en comparación con su condición sin el Programa de Concesiones, teniendo en cuenta la crisis fiscal del Estado y su creciente dificultad en mantener sus carreteras principales. El Estado se beneficiará, puesto que disminuirá sus gastos con mantenimiento y operación de la infraestructura de transporte, pudiendo, incluso, generar ingresos mediante el recibimiento de canones.

Por lo tanto, la tercerización de servicios en São Paulo se vuelve prioritario por tres motivos: (i) la extensión e importancia de la infraestructura de transportes; (ii) flujos de vehículos y cargas suficientes para despertar el interés del sector privado en operar las instalaciones mediante sistemas de cobro a los usuarios; y (iii) la necesidad del Estado de disminuir sus obligaciones financieras en el suministro de obras y servicios de infraestructura de transportes; (iv) la posición de destaque de la red de transportes en São Paulo podrá incentivar el desarrollo de mecanismos similares en otros estados brasileños y ameritará estudio por especialistas de otros países latinoamericanos; y (v) la extensión de la red asume gran importancia para inversionistas privados y para la ventanilla PRI, puesto que sus esfuerzos de apoyar la tercerización de la vialidad paulista han sido frustrados hasta la fecha por los problemas institucionales y legales que han estado evidentes en el proceso.

**CONDICIONES
ESPECIALES:**

Se podrán reconocer como gastos de contrapartida los US\$20.000 gastos por la SET con servicios de consultoría para auxilio en la preparación de los términos de referencia de los servicios de consultoría y estudios que compondrán la operación propuesta (¶ 3.5).

**ESTRATEGIA DEL
PAÍS, DEL BANCO
Y DEL FOMIN:**

- a. La estrategia y el programa de operaciones del Banco para el Brasil durante el ciclo de 1995-97, descritos en el Documento de País de febrero de 1996, enfocan la disminución de la pobreza y la promoción de la modernización de la economía. El Programa propuesto contribuye a esos dos objetivos directamente y mediante inter-relaciones en las siguientes áreas:

i) **Modernización del Estado:** Se da prioridad al mejoramiento de la capacidad de planificación y gerencia, a la reforma de las actividades del sector público y a la reforma fiscal. La operación propuesta contribuye a ese objetivo mediante el desarrollo de las condiciones necesarias a la ampliación de la participación del sector privado en la provisión y operación de la infraestructura de transportes del Estado.

ii) **Infraestructura productiva:** Se apoya la apertura de la economía, integración regional y la reducción del "Costo Brasil" incorporando inversiones prioritarias en los sectores de transporte y energía. La operación propuesta contribuye a ese objetivo al promover un esquema más eficiente de financiamiento y administración de la infraestructura de transportes que asegurará el suministro de una infraestructura adecuada y mantenimiento de buena calidad.

iii) **Sectores sociales, saneamiento básico y medio ambiente:** Los aspectos que afectan esos objetivos directamente son los componentes ambientales y de seguridad de tránsito que integran cada proyecto de concesión. Dichos aspectos incluyen la definición de medidas para preservación del medio ambiente, la recuperación de áreas degradadas por obras anteriores (el pasivo ambiental) y el mejoramiento de los índices de accidentes y muertes. Las firmas concesionarias de las autopistas serán obligadas a colaborar en medidas de control del tránsito y a suministrar servicios de socorro mecánico y médico a los usuarios. Indirectamente, en la medida que una parte mayor de la responsabilidad financiera correspondiente al mantenimiento y operación pueda ser transferida al sector privado, habrán más recursos del Estado para los sectores sociales. La operación propuesta contribuye a ese objetivo mediante el financiamiento de los estudios ambientales y los trabajos de consultoría que especificarán las responsabilidades del Estado y de las empresas concesionarias en el área ambiental y de seguridad de tránsito.

- b. El financiamiento del FOMIN para apoyar la presente operación es plenamente consistente con el objetivo general del FOMIN de fomentar la inversión privada y expandir la participación del sector privado en la economía, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social. Asimismo, la propuesta es compatible con los Criterios de Elegibilidad de Proyectos para la Facilidad de Cooperación Técnica, según el Artículo III, sección 2 (d), del Convenio del FOMIN, que establece que pueden otorgarse recursos con fines de asistencia técnica para financiar el asesoramiento en materia de diseño e implementación de programas de privatización.
- c. La propuesta es también compatible con los lineamientos del FOMIN prioritarios para la Facilidad de Cooperación Técnica que definen la asignación prioritaria de los recursos del FOMIN para los proyectos que apoyan la ampliación de la inversión privada en el área de infraestructura y por la cual ya fueran aprobados proyectos similares en Chile y Ecuador.

RIESGOS:

Hay una firme resolución del Poder Ejecutivo del Estado de São Paulo de proseguir con el programa de concesiones. Todavía, hay límites implícitos al proceso que son poco conocidos en el momento. Estos incluyen, en cuanto a los aspectos institucionales, protestas temerarias y pérdida de apoyo político y, en cuanto a los aspectos económicos: la imposibilidad del sector privado de realizar, por su cuenta, obras cuya recaudación es insuficiente para cubrir los costos de oportunidad de la concesionaria; y las dificultades de extender el cobro de peaje, fuera de algunos tramos específicos en una red de vías urbanas. La operación propuesta ayudará a la entidad encargada del proceso a identificar mejor las oportunidades y limitaciones inherentes a la concesión de infraestructura vial y los mecanismos alternativos de incorporación del sector privado, como contratos de gestión y mantenimiento.

I. ELEGIBILIDAD DEL PAÍS

- 1.1 El Comité de Donantes del FOMIN declaró elegible a Brasil, para todas las modalidades de financiamiento del Fondo, el 9 de febrero de 1995.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 El Estado de São Paulo posee 34 millones de habitantes y produce cerca del 40% del PIB brasileño. Su red de transporte es extensa y multimodal, con 29.000 km de carreteras pavimentadas (20.500 km bajo la jurisdicción del Estado), 5.500 km de ferrocarriles, 1.000 km de hidrovías, 1.754 km de oleoductos y dos aeropuertos internacionales. Esa infraestructura constituye parte significativa de la red de transportes del país, incluye la mayoría de las autopistas del país y transporta volúmenes elevados de vehículos y cargas.
- 2.2 Por otro lado, el Estado se encuentra altamente endeudado, en parte debido a los compromisos que ha asumido a lo largo de las últimas dos décadas que han resultado en la prestación de servicios por medio de empresas estatales, incluyendo empresas del sector de transportes. Varias de esas empresas han sido ineficientes y dependientes de transferencias del Tesoro del Estado.
- 2.3 Por lo tanto, la tercerización de servicios en São Paulo se vuelve prioritario por tres motivos: (i) la extensión e importancia de la infraestructura de transportes; (ii) flujos de vehículos y cargas suficientes para despertar el interés del sector privado en operar las instalaciones mediante sistemas de cobro a los usuarios; y (iii) la necesidad del Estado de disminuir sus obligaciones financieras en el suministro de obras y servicios de infraestructura de transportes; (iv) la posición de destaque de la red de transportes en São Paulo podrá incentivar el desarrollo de mecanismos similares en otros estados brasileños y ameritará estudio por especialistas de otros países latinoamericanos; y (v) la extensión de la red asume gran importancia para inversionistas privados y para la ventanilla PRI, puesto que sus esfuerzos de apoyar la tercerización de la vialidad paulista han sido frustrados hasta la fecha por los problemas institucionales y legales que han estado evidentes en el proceso.
- 2.4 Las concesiones y permisos de servicios y de obras públicas son regidas por el Artículo 175 de la Constitución Federal y por la Ley Federal N° 8.987 de 13 de febrero de 1995. El gobierno del Estado de São Paulo creó, a través del Decreto N° 40.000 del 15 de mayo de 1995, su "Programa de Participación de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Públicos y en la Ejecución de Obras de Infraestructura (PED)". El Programa estimula y desarrolla acciones en los sectores energético, vivienda, de telecomunicaciones y transportes y es coordinado por un grupo ejecutivo dirigido por el Vice Gobernador del Estado. La Ley N° 9.361 del 5 de julio de 1996

instituyó el Consejo Directivo del PED y el Decreto N° 41.150 del 13 de septiembre de 1996 prevé la creación de grupos técnicos de trabajo en las Secretarías del gobierno del estado que participarán del PED.

- 2.5 La Secretaría de Estado de los Negocios de los Transportes (SET), como responsable de la formulación y conducción de política pública de transportes del Estado, participa del PED por medio de la Comisión de Concesión de Transportes (CCT), creada por la Resolución ST n° 003, del 30 de enero de 1997, de acuerdo con lo determinado en el Acta del Consejo Técnico del PED de 28 de enero de 1997 y la Resolución ST-06 del 11 de marzo de 1997, que nombró a los miembros de la Comisión. Dicha Comisión será responsable por la implantación del Programa de Concesiones de Transportes de la SET (PCC) y por la administración de la cooperación técnica FOMIN prevista. El PCC prevé la transferencia al sector privado de funciones de mantenimiento y operación de carreteras; la SET está contemplando, también, la posibilidad de concesionar instalaciones del Puerto de São Sebastião, de la Empresa de Ferrocarriles del Estado de São Paulo (FEPASA) y de operaciones de carga en aeropuerto(s) del Estado.
- 2.6 El programa vial es el elemento predominante en el PED. Se procura transferir a compañías privadas la operación de 4.800 km de las 20.500 km de carreteras bajo la jurisdicción del Estado, incluyendo todos los 2.900 km de autopistas bajo su jurisdicción (el resto de las autopistas está bajo jurisdicción del gobierno federal y ya ha sido concesionada, en el caso de la Vía Dutra, o será concesionada, en el caso de la Vía Regis Bittencourt).
- 2.7 Las empresas concesionarias tendrán de mantener las carreteras (a cargo del cobro de peaje) y, en algunos casos, serán obligadas a ampliar la capacidad de las vías mediante la implantación de fajas adicionales en las autopistas o la transformación de parte de una carretera en autopista mediante la implantación de una segunda pista paralela a la existente. Los 4.800 km serán concesionadas en 22 lotes, variando de 105 km a 370 km cada uno. Algunos lotes tendrán una combinación de vías duplicadas de alta rentabilidad y vías simples que, aisladamente, no serían financieramente atractivas a las concesionarias potenciales. Las vías en el programa de concesiones componen la red principal de carreteras que se extiende a todas las macroregiones del Estado, excluyendo apenas la red de vías alimentadoras y terciarias del Estado.
- 2.8 La SET inició el PCC en 1995 con la licitación al sector privado de la operación y mantenimiento de las autopistas Anhanguera Bandeirantes (tramo São Paulo-Limeira). La futura empresa concesionaria financiaría sus actividades mediante el cobro de peaje, y sería obligada a construir una segunda pista en un tramo corto para atender a la ciudad de Limeira. Aunque hubo interés sustancial por parte del sector privado (el Departamento del Sector Privado del Banco inició los trámites para apoyarlo mediante la

operación propuesta BR-0259), el contrato no se realizó por haber sido impugnado el proceso de licitación.

- 2.9 La SET enfrenta el problema de la falta de una tradición, tanto en el País como en el Estado, de incorporación del sector privado en la operación y mantenimiento de la infraestructura de transportes. Ello implica incertidumbres cuanto a los aspectos legales y falta de funcionarios con experiencia en el tema, normas, procedimientos y estudios. La SET también está sujeto a las restricciones presupuestarias y reducciones de personal provenientes de los esfuerzos del Estado de São Paulo de sanear su crisis fiscal. A la SET le ha sido difícil desarrollar los trabajos y contratar a consultores especializados en concesiones. Bajo tales circunstancias, hasta fines del año pasado la implantación del PCC estaba siendo administrada en la SET por un grupo ad-hoc de asesores del Secretario.
- 2.10 Las dificultades de implantar el PCC por un grupo ad-hoc sin el apoyo de estudios y servicios de consultoría llevó a la SET a solicitar una cooperación técnica del FOMIN y a formalizar una Comisión de Concesiones de Transportes (CCT) (§ 2.5) que será responsable por desarrollar el PCC y administrar las actividades del FOMIN. Además, constituirá el embrión del futuro órgano de concesiones. Ello permitirá definir los mecanismos legales e institucionales que permitirá al Estado de São Paulo tratar adecuadamente las siguientes situaciones problemáticas de falta de:
- a. **Continuidad del programa en el largo plazo.** La creación de la Comisión de Concesiones de Transporte permitirá que la implantación del programa prosiga en la SET y que las lecciones aprendidas con la implantación del programa sean transferidas a los futuros gestores.
 - b. **Reglamentación y el seguimiento de los contratos de concesión.** La participación del sector publico en un programa de privatización en el sector transportes no se limita a la firma del contrato, pero requiere además el establecimiento de normas y regulaciones relacionadas con los pliegos, contratos, parámetros y criterios técnicos, operacionales y ambientales y mecanismos transparentes de aumento de tarifas. Por otra parte, el cumplimiento de los criterios acordados en los contratos y de las normas y regulaciones requiere un esfuerzo permanente de seguimiento y discusión con las empresas concesionarias por parte del sector publico, actividades que no pueden ser realizadas por un grupo ad-hoc.
- 2.11 Por estas razones la SET decidió promover a la consolidación del programa de concesiones a través de la creación y fortalecimiento de la CCT (§ 2.5 y 2.10). Esta Comisión será responsable, entre otras tareas, por proponer los procedimientos para conducir el proceso de ampliación de la participación del sector privado en la provisión, operación y mantenimiento de la infraestructura de

transportes. Especificará los procedimientos que deberían ser efectuados dentro de la legislación existente y proponer, donde fuere necesario al perfeccionamiento del proceso, cambios institucionales que se puedan efectuar a nivel del Poder Ejecutivo del Estado y, eventualmente, a nivel de la Asamblea Legislativa del Estado o la Nación.

2.12 Dicha Comisión tiene cuatro representantes de la Secretaría de Transportes; además de estos, hay un representante del Departamento Aeroviario del Estado, uno del Departamento de Vialidad del Estado (DER), uno de la Empresa Pública Desarrollo de Carreteras, S.A., uno de los Ferrocarriles de São Paulo (FEPASA), y dos del Consejo del Programa Estadual de Desestatización. Aunque se da énfasis a un subconjunto de vías del Estado que se consideran posibles de concesionar, la Comisión y las autoridades de la Secretaría de Transportes podrán acordar modificaciones en la extensión a ser considerada y la forma de tercerización de las vías. Se prevé, además, que la mayoría de las vías del Estado continuarán siendo administradas por DER, por no tener suficiente tránsito que ameriten ser consideradas para esquemas de peaje.

2.13 La cooperación técnica FOMIN propuesta apoyará las actividades de la CCT por el plazo de un año y le permitirá desarrollar e implantar las condiciones básicas necesarias para ampliar la participación del sector privado en el área de infraestructura de transportes.

A. Compatibilidad con la estrategia del Banco y del FOMIN

2.14 La estrategia y el programa de operaciones del Banco para el Brasil durante el ciclo de 1995-97, descritos en el Documento de País de febrero de 1996, enfocan la disminución de la pobreza y la promoción de la modernización de la economía. El Programa propuesto contribuye a esos dos objetivos directamente y mediante inter-relaciones en las siguientes áreas:

1. Modernización del Estado

2.15 Se da prioridad al mejoramiento de la capacidad de planificación y gerencia, a la reforma de las actividades del sector público y a la reforma fiscal. La operación propuesta contribuye a ese objetivo mediante el desarrollo de las condiciones necesarias a la ampliación de la participación del sector privado en la provisión y operación de la infraestructura de transportes del Estado. Complementariamente, se reducirán los gastos del Estado en esas actividades, contribuyendo para alcanzar una situación fiscal aceptable y se liberarán recursos públicos para los gastos del gobierno en otras áreas, como educación y salud.

2. Infraestructura productiva

2.16 Se apoya la apertura de la economía, integración regional y la reducción del "Costo Brasil" incorporando inversiones prioritarias

en los sectores de transporte y energía. La operación propuesta contribuye a ese objetivo al promover un esquema más eficiente de financiamiento y administración de la infraestructura de transportes que asegurará el suministro de una infraestructura adecuada y mantenimiento de buena calidad.

3. Sectores sociales, saneamiento básico y medio ambiente

- 2.17 Los aspectos que afectan esos objetivos directamente son los componentes ambientales y de seguridad de tránsito que integran cada proyecto de concesión. Dichos aspectos incluyen la definición de medidas para preservación del medio ambiente, la recuperación de áreas degradadas por obras anteriores (el pasivo ambiental) y el mejoramiento de los índices de accidentes y muertes. Las firmas concesionarias de las autopistas serán obligadas a colaborar en medidas de control del tránsito y a suministrar servicios de socorro mecánico y médico a los usuarios. Indirectamente, en la medida que una parte mayor de la responsabilidad financiera correspondiente al mantenimiento y operación pueda ser transferida al sector privado, habrán más recursos del Estado para los sectores sociales. La operación propuesta contribuye a ese objetivo mediante el financiamiento de los estudios ambientales y los trabajos de consultoría que especificarán las responsabilidades del Estado y de las empresas concesionarias en el área ambiental y de seguridad de tránsito.
- 2.18 Los impactos sociales mencionados en el párrafo anterior son indirectos y difíciles de cuantificar. Por lo tanto, conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición (AB-1704), se ha determinado que la Cooperación Técnica propuesta no cumple con las características de un programa focalizado hacia los sectores pobres, ni geográficamente ni en cuanto a sus beneficiarios y no se dirige específicamente a la mujer.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Proyecto propuesto

- 3.1 El Estado de São Paulo solicita la ayuda del FOMIN, a través de la facilidad de Cooperación Técnica, para implementar un programa de 12 meses de duración dirigido a consolidar el marco institucional y reglamentario para concesiones en el sector transportes y fortalecer la unidad responsable por la implantación y seguimiento del programa. La realización de esos dos objetivos es una condición necesaria para alcanzar el objetivo general de aumentar la participación privada en la provisión y operación de infraestructura de transporte en el Estado de São Paulo. Como el proceso de preparar y licitar obras en concesión normalmente requiere más de un año, no es objetivo de la cooperación técnica propuesta poner en operación concesiones específicas durante los 12 meses mencionados.

- 3.2 Específicamente, la cooperación técnica propuesta permitirá a la SET: (i) perfeccionar los procedimientos para licitaciones en marcha y futuras; (ii) diseñar el esquema y cuadro institucional para la reglamentación y seguimiento posterior de las concesiones, incluyendo propuesta de una estructura institucional capaz de dar condiciones de estabilidad y autosostenibilidad financiera a las actividades de administración y reglamentación de las concesiones y contratos de administración de transportes; y (iii) capacitar al personal responsable por el proceso en la CCT, actividad que incluye intercambio de experiencias con representantes de otros estados brasileños y países latinoamericanos.

B. Componentes

- 3.3 La SET utilizará los recursos FOMIN para los siguientes componentes (Anexo I): (i) consolidación del marco institucional del programa de concesiones y fortalecimiento de la CCT, en su calidad de organismo responsable de la administración de concesiones en el sector de carreteras; (ii) preparación de estudios específicos relacionados con el programa de concesiones; (iii) apoyo a la implantación del programa de concesiones; y (iv) taller de intercambio de experiencias con otras agencias que también están implantando programas de concesión.

1. Consolidación del marco institucional del programa de concesiones y fortalecimiento de la CCT (US\$1.120.000)

- 3.4 Este componente incluirá las siguientes actividades (los gastos respectivos se presentan en el Anexo II):

a. Consultor individual para términos de referencia y apoyo general (US\$20.000)

- 3.5 Con recursos de la contrapartida, la SET contrató a un consultor para auxiliar a finalizar los términos de referencia para los estudios y consultorías, actividad apoyada por el consultor del BID que integra el equipo del proyecto. Se podrán reconocer como gastos de contrapartida los US\$20.000 referentes a dichos servicios. Los términos de referencia de todas las actividades previstas en el Anexo II y descritas a continuación, han sido concluidos y acordados con el Banco.

b. Consultores individuales de informática (US\$110.000) y supervisión (US\$170.000)

- 3.6 Contratación de dos consultores para apoyar la CCT en informática y supervisión. Esos consultores apoyarán a la CCT en el diseño e implantación del sistema de información para la supervisión y monitoreo de concesiones, el cual será transferido al organismo responsable por la supervisión y monitoreo cuando ese fuere creado. Dichas actividades incluyen el control físico-financiero de cada operación, de la calidad del servicio suministrado, de los trabajos de mantenimiento y rehabilitación, de las condiciones de seguridad

de tránsito, de la gestión ambiental, de informaciones sobre el tránsito de vehículos y sobre aspectos contables.

c. Diseño del marco institucional y reglamentario (US\$650.000)

- 3.7 Contratación de firma con consultor(es) con experiencia internacional para apoyar a la CCT diseñar el marco institucional y reglamentario y los sistemas y parámetros de supervisión y seguimiento. El trabajo de la firma se enmarcará en estudios de 4 tópicos: (i) sistemas de regulación; (ii) requisitos para crear la unidad de concesiones y ente regulador; (iii) criterios y mecanismos de tarificación; y (iv) marco jurídico de las concesiones, incluyendo acciones necesarias para adecuar el futuro sistema de regulación y entre regulador a la legislación acta y/o conveniencia de proponer cambios en dicha legislación.
- 3.8 La firma considerará la experiencia nacional e internacional al revisar el marco institucional existente para implantación de concesiones en el Estado de São Paulo. Propondrá, entonces, las medidas necesarias para dar continuidad al proceso de concesiones y contratos de administración de la infraestructura de transportes. Ello incluye: (i) delineamiento de los cambios que se puedan hacer dentro del ámbito del Poder Ejecutivo del Estado, para las actividades de reglamentación y seguimiento; y (ii) propuesta de creación en la estructura formal de la Secretaria de Transportes, del organismo que será responsable en el largo plazo por la implantación, supervisión y coordinación del programa de concesiones. Analizará las ventajas y desventajas de las distintas maneras de estructurar un ente independiente de regulación y asegurar la estabilidad y autosustentabilidad financiera de lo relacionado a las funciones de Estado en el tema de concesiones y su regulación. Los consultores también apoyarán a la CCT en el diseño de los sistemas de supervisión, regulación y monitoreo de los proyectos de concesión, incluyendo la preparación de parámetros técnicos y procedimientos de supervisión.
- 3.9 Los consultores especializados en materia jurídica revisarán el marco legal existente para concesiones y enfocarán los problemas planteados en las primeras concesiones; propondrá recomendaciones y prepararán los borradores de los documentos legales y regulatorios necesarios, incluyendo, si fuere el caso, propuesta de nuevos decretos o leyes que facilitarían el programa de concesiones. Los consultores también desarrollarán un estudio sobre criterios y mecanismos de tarificación, evaluando, entre otros aspectos, el criterio de selección de la firma ganadora de la concesión, el nivel de la tarifa y los mecanismos para reajustarla en el futuro, recuperación de costos, existencia de subsidios cruzados, obligaciones del concesionario y del Estado, servicios de informaciones al usuario, auxilio mecánico y médico, su grado de aceptabilidad por parte de los usuarios y los impactos financieros sobre la concesionaria y sobre el Estado.

d. Consultores para actividades de capacitación (US\$170.000)

- 3.10 Contratación de consultores para impartir cursos de corta duración en concesiones de transportes y financiamiento de pasantías en países de la región para capacitación de los profesionales de la CCT, así como informar a los agentes interesados en el proceso de concesiones sobre las oportunidades y mecanismos respectivos y estimular el entrenamiento de los involucrados.

2. Preparación de estudios específicos (US\$350.000)

- 3.11 Contratación de consultores para realizar tres estudios específicos: (i) sistemas alternativos de peaje; (ii) normas ambientales de las concesiones; y (iii) escenarios económicos y proyección de demandas de transportes. Los resultados esperados de cada uno de los estudios son:

a. Simulación de sistemas alternativos de peaje (US\$100.000)

- 3.12 Analizar en pruebas de campo las alternativas tecnológicas de peaje electrónico y evaluar su impacto sobre los usuarios. Serán indicadas las mejores formas manuales, mecánicas y electrónicas para el cobro de peaje, destacándose los componentes de "hardware" y el software y arreglos normativos e institucionales necesarios a su utilización.

b. Normas ambientales de las concesiones (US\$120.000)

- 3.13 Revisar las leyes y normas relacionadas con aspectos ambientales y casos de reasentamiento no voluntario, y proponer regulaciones, procedimientos, parámetros y marcos reguladores para los aspectos ambientales de los proyectos de concesión, incluyendo la responsabilidad del Estado y del concesionario con respecto al pasivo ambiental en el inicio de la concesión, durante la concesión y al momento de su término.

c. Desarrollo de modelos de escenarios económicos y proyección de demandas de transportes (US\$130.000)

- 3.14 Desarrollar modelos de simulación que permitan al organismo responsable por la administración del programa de concesiones dimensionar la demanda e identificar los proyectos que mejor se adecuan para concesiones al sector privado, así como identificar las principales variables de negociación y regulación de cada uno de los proyectos. Determinación de los datos que se pondrán a la disposición de licitantes y del público.

3. Apoyo a la implantación del proceso de concesiones (US\$740.000)

- 3.15 Simultáneamente con el perfeccionamiento de los procedimientos, se contratarán a expertos en aspectos legales, financiamiento de proyectos y medio ambiente para apoyar a la CCT para definir el programa de concesiones para 1997 y 1998, iniciar los trámites

respectivos y cuidar del desarrollo de los asuntos pendientes relacionados a la licitación de Anhanguera-Bandeirantes (que interligan la capital del Estado y las principales ciudades del interior) y la posibilidad de incluir proyectos de otras modalidades en el programa de concesiones. Estos incluyen los conjuntos de autopistas Imigrantes y Anchieta (que interligan la capital y la ciudad portuaria de Santos y dan acceso a las principales áreas turísticas del Estado) y Castello Branco y Raposo Tavares, que integran la capital y la populosa región de Sorocaba.

4. Taller de intercambio de experiencias (US\$70.000)

- 3.16 Realización de un taller de intercambio de experiencias en el tema de concesiones de transportes con la participación de los organismos que están implantando programas similares en Brasil y de los organismos de la región que están recibiendo apoyo del FOMIN en el tema de concesiones de transportes. El Departamento Nacional de Vialidad (DNER) ha iniciado exitosamente un programa de concesiones de carreteras federales, promoviéndose la recuperación y mantenimiento del Puente Río-Niterói y varias autopistas mediante la concesión de dichas instalaciones al sector privado, que cubre sus gastos mediante el peaje. Los órganos de vialidad de otros estados brasileños también están estudiando la posibilidad de realizar concesiones de diferentes tipos. Existen, también, experiencias en otros países regionales, como Argentina, Chile y México y, en particular, el FOMIN está apoyando programas de concesiones de transportes en Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela que deben ser conocidos y comparados.
- 3.17 La realización de este taller permitirá un intercambio de las lecciones aprendidas de ejemplos que sean conocidos y estudiados, y les permitirá analizar los factores institucionales y geográficos y influyen en el diseño de cada modelo y sus respectivas ventajas y desventajas. Dicho intercambio, además de beneficiar al programa de concesiones de São Paulo, proporcionará valiosos conocimientos a los otros estados brasileños (hay varios que están contemplando sus propios programas de concesiones) y países participantes.

C. Presupuesto

- 3.18 El presupuesto del proyecto asciende a US\$2.28 millones. La contribución del gobierno será de 50% y sus recursos se aplicarán al financiamiento de estudios y promoción de inversiones, además de la indispensable contratación de personal local y provisión de oficinas. Un resumen del presupuesto de la operación propuesta se presenta a continuación:

Presupuesto del proyecto (US\$ miles)			
Actividades	POMIN	São Paulo	TOTAL
Consolidación del marco institucional del programa de concesiones	550	570	1.120
Consultor local para preparar términos de referencia para servicios de consultoría y estudios		20	20
Consultores para sistemas de informática, supervisión y monitoreo	100	180	280
Firma con presencia de consultor(es) con experiencia internacional para diseñar el marco institucional sistemas de supervisión y monitoreo, con base en estudios sobre sistemas de regulación, requisitos para la unidad de concesiones y ente regulador, tarificación y marco jurídico de concesiones	350	300	650
Consultores para capacitación; pasantías	100	70	170
Preparación de estudios específicos	180	170	350
• Sistemas alternativos de peaje.	50	50	100
• Normas ambientales de las concesiones.	80	40	120
• Escenarios económicos y proyección de demandas de transportes	50	80	130
Apoyo a la implantación del Programa de Concesiones	360	380	740
• Experto, asuntos jurídicos	240	100	340
• Experto, financiamiento de proyectos	60	140	200
• Experto, medio ambiente	60	140	200
Taller de intercambio de experiencias con otros estados brasileños y otros países latinoamericanos	50	20	70
TOTAL	1.140	1.140	2.280

D. Entidad ejecutora

- 3.19 El ejecutor del proyecto será la Secretaría de Estado de los Negocios de Transportes de São Paulo (SET) a través de la CCT. La CCT tiene la responsabilidad de planear, supervisar, y coordinar los esfuerzos de los distintos organismos que desarrollan acciones dirigidas a la formulación, implantación y desarrollo de proyectos de concesiones de transportes al sector privado. Asimismo, la CCT será responsable por todo lo relacionado con la programación, organización y control del proyecto. Dentro de estas responsabilidades se incluyen: (i) llamados a licitación; (ii) revisión y modificación de términos de referencia; (iii) verificación de avance de las tareas; (iv) autorización de pagos; (v) elaboración de toda la documentación que el Ejecutor deberá someter al Banco de acuerdo con el convenio de esta operación; (vi) coordinación de consultores, funcionarios del gobierno y otras entidades vinculadas directa o indirectamente con el Proyecto; y (vii) el vínculo del Ejecutor con el Banco durante el período de ejecución del Proyecto.

E. Desembolsos, adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría

- 3.20 El Ejecutor ya mostró evidencia que: (a) ha constituido la CCT (condición ya cumplida); y (b) ha presentado un plan inicial de ejecución del Proyecto por componentes que incluye el cronograma semestral de actividades y los términos de referencia definitivos de todos los consultores y estudios que serán contratados con recursos del Proyecto y de los funcionarios que serán contratados con recursos de contrapartida local. Los desembolsos de los recursos del FOMIN serán realizados de acuerdo con los procedimientos del Banco.
- 3.21 El cronograma de ejecución del Proyecto será por un plazo de 12 meses y el plazo para desembolsos de recursos será de 18 meses, ambos períodos contados a partir de la vigencia del Convenio. La adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría que se describen en el Anexo II se efectuarán de acuerdo con los procedimientos del Banco. Los recursos del Banco deberán ser utilizados exclusivamente para financiar las partidas que se muestran en el cuadro de costos de esta operación. Para valores iguales o superiores a US\$200.000, serán utilizados los procedimientos de licitación pública internacional; para valores inferiores a dicho monto, serán utilizados los procedimientos de la legislación brasileña, los cuales son aceptables al Banco.

F. Supervisión

- 3.22 La supervisión del Banco será realizada mediante reuniones periódicas de la Representación del Banco en Brasil con el Ejecutor, y a través de informes semestrales que deberán ser elaborados y sometidos al Banco por la CCT dentro de los 30 días siguientes al final de cada semestre. Dichos informes deberán incluir, entre otras, las siguientes informaciones: (i) resumen de las actividades ejecutadas durante el semestre concluido; (ii) grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el Proyecto; (iii) dificultades encontradas durante la ejecución del Proyecto y medidas adoptadas para solucionarlas; (iv) recomendaciones relativas a cualquier redistribución de recursos entre los rubros presupuestales, sin cambiar la modalidad ni aumentar el financiamiento, y eventuales reprogramaciones de las actividades por dificultades encontradas; y (v) un plan de acción para el semestre siguiente. Además, los informes de los consultores y los informes preliminares y finales de los estudios específicos deben ser entregados al Banco para su revisión en la ocasión de la conclusión de cada uno de ellos.
- 3.23 Dentro de los seis meses siguientes a la finalización del Programa, el Ejecutor presentará un informe final con un sumario de las actividades desarrolladas; el destino de los gastos realizados con recursos del FOMIN y de contrapartida; los resultados alcanzados; las decisiones adoptadas como consecuencia del Programa, y los resultados que se espera obtener a raíz de las mismas. Igualmente,

en el Convenio de cooperación técnica se pactará la obligación del organismo ejecutor de presentar los estados financieros del Programa, dictaminados por auditores independientes, aceptables para el Banco y de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas.

G. Viabilidad y riesgos

- 3.24 La operación está orientada a apoyar el Programa de Concesiones de Infraestructura del Gobierno del Estado de São Paulo, mediante el fortalecimiento de la CCT de la SET. Ello complementará los esfuerzos ya realizados por la SET, dándole condiciones de examinar los temas problemáticos ya identificados. Asimismo, le brinda la colaboración del BID, los servicios de consultoría que precisa para dichas tareas y la capacitación que ha solicitado. La operación dará el soporte complementario necesario para resolver los problemas técnicos pendientes, y dará una mejor base para los debates políticos que vienen suscitando las propuestas de cambios en la legislación vigente para perfeccionar el proceso de concesiones.
- 3.25 Hay una firme resolución del Poder Ejecutivo de proseguir con el programa de concesiones. Todavía, hay límites implícitos al proceso que son poco conocidos en el momento. Estos incluyen, en cuanto a los aspectos institucionales, protestas temerarias y pérdida de apoyo político y, en cuanto a los aspectos económicos, la imposibilidad del sector privado de realizar, por su cuenta, obras cuya recaudación es insuficiente para cubrir los costos de oportunidad de la concesionaria, y las dificultades de extender el cobro de peaje, fuera de algunos tramos específicos en una red de vías urbanas. La operación propuesta ayudará a la entidad encargada del proceso a identificar mejor las oportunidades y limitaciones inherentes a la concesión de infraestructura vial y los mecanismos alternativos de incorporación del sector privado, como contratos de gestión y mantenimiento.

H. Aspectos ambientales de la cooperación propuesta

- 3.26 El Estado de São Paulo, como poder concedente, es responsable por los permisos ambientales de las obras previstas en los pliegos de licitación de los bienes concedidos. Así, a la SET cumple realizar, antes de la licitación de cualquier obra, estudios ambientales específicos sobre la micro-región afectada y los aspectos de operación de transporte, cuyos resultados permitirán dotar la licitación de las medidas de carácter ambiental a ser exigidas del concesionario, como parte del proyecto básico de cada negocio.
- 3.27 La cooperación técnica propuesta prevé dos tipos de apoyo a la CCT/SET en el área ambiental, servicios de consultoría y un estudio específico.

- 3.28 Los servicios de consultoría apoyarán a la CCT en la supervisión ejecutiva de los aspectos ambientales de cada lote de infraestructura de transporte que se concesionará, orientando y estableciendo parámetros, criterios y mecanismos para control de su impacto ambiental.
- 3.29 El estudio sobre gestión ambiental en concesiones trata de ordenar los procedimientos ambientales en materia de concesiones de la infraestructura de transportes. La legislación ambiental aplicable en São Paulo se basa en las Constituciones Federal y del Estado y otras leyes y normas pertinentes, juntamente con las Leyes Orgánicas Municipales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción.
- 3.30 Todos los estudios, programas y proyectos en implantación, en el Estado, debe adecuarse a dicha legislación, como condición para obtener los permisos ambientales, atribuidos por la Secretaría de Medio Ambiente, órgano gubernamental con función normativa y fiscalizadora, de los recursos del medio ambiente; y por el Consejo del Medio Ambiente del Estado-CONSEMA, órgano compuesto paritariamente por el Estado y por la sociedad civil, con autoridad deliberativa sobre el tema ambiental.
- 3.31 El objetivo del Estudio es identificar los principales tipos de impactos ambientales que podrían ser causados por los proyectos de concesión, abarcando la implantación y ampliación de infraestructura de cada modo, así como la operación de transporte, y elaborar un plan de gestión ambiental que evite o minimice posibles efectos nocivos sobre los elementos naturales o la vida urbana. El alcance del estudio incluye:
- a. Averiguar, en el ámbitos federal y estatal, las disposiciones y normas legales referentes al medio ambiente y aplicables a la infraestructura y operación de transportes.
 - b. Identificar los principales tipos de impactos ambientales, desagregándolos conforme la tipología y recurso ambiental afectado.
 - c. Proponer medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales esperados, incluyendo métodos y técnicas más adecuados, para a implantación o ampliación de infraestructura y para la operación de transporte.
 - d. Definir parámetros, criterios y metodologías de seguimiento de impacto ambiental, contemplando las etapas de proyecto, construcción y operación de transporte.
 - e. Proponer, donde aplicable, la creación y, o, alteración en el actual marco legal sobre el medio ambiente.
 - f. Proponer mecanismos adecuados para otorgar la responsabilidad por la protección ambiental a la empresa concesionaria.

- 3.32 El Comité de Medio Ambiente, en la reunión del 12 de noviembre de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III, aprobando la ficha ambiental sin comentarios, siendo que este Memorando de Propuesta sería sometido al CESI por procedimiento corto, lo que se hizo el 17 de enero de 1997, anexándose, aún, los términos de referencia para los estudios ambientales y servicios de consultoría en el área ambiental.

IV. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- A. Criterios generales de elegibilidad del Programa
- 4.1 El financiamiento del FOMIN para apoyar la presente operación es plenamente consistente con el objetivo general del FOMIN de fomentar la inversión privada y expandir la participación del sector privado en la economía, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social. Asimismo, la propuesta es compatible con los Criterios de Elegibilidad de Proyectos para la Facilidad de Cooperación Técnica, según el Artículo III, sección 2 (d), del Convenio del FOMIN, que establece que pueden otorgarse recursos con fines de asistencia técnica para financiar el asesoramiento en materia de diseño e implementación de programas de privatización.
- 4.2 La propuesta es también compatible con los lineamientos del FOMIN prioritarios para la Facilidad de Cooperación Técnica que definen la asignación prioritaria de los recursos del FOMIN para los proyectos que apoyan la ampliación de la inversión privada en el área de infraestructura y por la cual ya fueran aprobados proyectos similares en Chile y Ecuador.

COMPONENTES, ACTIVIDADES Y RESULTADOS PREVISTOS FOMIN - FACILIDAD 1 - BRASIL - São Paulo Consolidación del Programa de Concesiones de Transportes		
Objetivo general del Programa: Establecer las condiciones necesarias para facilitar la incorporación de la participación privada en la provisión y operación de infraestructura de transporte.		
Objetivos específicos del Programa: Consolidar el marco institucional y reglamentario para concesiones en el Estado de São Paulo; fortalecer la capacidad de la Comisión de Concesiones de Transportes (CCT) responsable por el programa; y promover el intercambio de experiencias con otros estados del Brasil y países de la región.		
Componentes	Actividades	Resultados previstos
Consolidación del marco institucional del programa de concesiones	♦ Contratación (con recursos de la contraparte) de consultor para preparar términos detallados de referencia de los estudios ♦ Contratación de consultores para apoyar a la CCT en: <ul style="list-style-type: none"> ● Informática ● Sistemas y parámetros de supervisión y monitoreo ♦ Contratación de consultores internacionales para apoyar a la CCT en el diseño del marco institucional y reglamentarios. El trabajo de la firma se enmarcará en estudios de 4 tópicos: <ul style="list-style-type: none"> ● sistemas de regulación ● requisitos para crear la unidad de concesiones y ente regulador ● criterios y mecanismos de tarificación ● marco jurídico de las concesiones ♦ Contratación de consultores de corto plazo para realización de cursos de corta duración y financiamiento de pasantías para capacitación de los técnicos de la CCT	Términos de referencia para estudios específicos (diciembre 96) Sistemas de informaciones, supervisión y monitoreo implantados (4° mes) Concluida propuesta de nuevo marco institucional y reglamentario (4° mes) Concluidos cursos y pasantías (10° mes)
Preparación de estudios específicos	Contratación de consultores para realizar 3 estudios: <ul style="list-style-type: none"> ● Normas ambientales de las concesiones ● Sistemas alternativos de peaje ● Escenarios económicos y proyección de demandas de transportes 	Estudios concluidos: 9° mes; 12° mes; y 8° mes, respectivamente.
Apoyo a actividades en marcha	Contratación de consultores especialistas en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> ● legal ● financiamiento de proyectos ● medio ambiente 	Pliegos de licitación preparados: 4° mes
Intercambio de experiencias	Taller de trabajo: intercambio de experiencias con otros estados brasileños y otros países latinoamericanos.	Taller realizado: 10° mes

Obs: Los meses se refieren al tiempo después de la firma del contrato.

COMPONENTES Y COSTOS FONIM - FACILIDAD 1 - BRASIL - São Paulo Consolidación del Programa de Concesiones de Transportes				
Objetivo general del Programa: Fomentar la participación privada en la provisión y operación de infraestructura de transporte.				
Objetivos específicos del Programa: Consolidar el marco institucional y reglamentario para concesiones en el Estado de São Paulo; fortalecer la capacidad de la Comisión de Concesiones de Transportes (CCT) responsable por el programa; y promover el intercambio de experiencias con otros estados y países de la región.				
Componentes	Actividades	Presupuesto (US\$ miles)		
		FONIM	São Paulo	TOTAL
Consolidación del marco institucional del programa de concesiones	Contratación de un consultor para detallar términos de referencia de los servicios de consultoría y estudios		20	20
	Contratación de consultores para apoyar a la CCT en:			
	• Informática	40	70	110
	• Sistemas y parámetros de supervisión y monitoreo	60	110	170
	Contratación de firma con consultores internacionales para auxiliar la CCT diseñar el marco institucional y reglamentario. El trabajo de la firma se enmarcará en estudios de 4 tópicos:	350	300	650
	• sistemas de regulación • requisitos para crear la unidad de concesiones y ente regulador • criterios y mecanismos de tarificación • marco jurídico de las concesiones			
	Contratación de consultores de corto plazo para realización de cursos de capacitación y financiamiento de pasantías para capacitación de los técnicos de la CCT.	100	70	170
	Subtotal	550	570	1.120
Preparación de estudios específicos	Contratación de consultores para realizar 3 estudios:			
	• Sistemas alternativos de peaje.	50	50	100
	• Normas ambientales de las concesiones.	80	40	120
	• Escenarios económicos y proyección de demandas de transportes	50	80	130
	Subtotal	180	170	350
Apoyo a la implantación del Programa de Concesiones	Contratación de consultores especialistas en las áreas:			
	• legal	240	100	340
	• financiamiento de proyectos	60	140	200
	• medio ambiente	60	140	200
	Subtotal	360	380	740
Intercambio de experiencias	Taller de trabajo: intercambio de experiencias con otros estados brasileños y otros países latinoamericanos.	50	20	70
	Subtotal	50	20	70
Total		1.140	1.140	2.280

PROYECTO DE RESOLUCION

**BRASIL. COOPERACION TECNICA PARA LA CONSOLIDACION DEL
PROGRAMA DE CONCESIONES DE TRANSPORTE DEL
ESTADO DE SAO PAULO**

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con del Estado de São Paulo y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento MIF AT-____, sobre cooperación técnica para la consolidación del programa de concesiones de transporte del Estado de São Paulo.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.140.000 con cargo a la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.