

**PERU: COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS**

(TC-9603219)

**RESUMEN EJECUTIVO**

**ORGANISMO EJECUTOR:** Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI)

**BENEFICIARIO:** República del Perú

**OBJETIVOS:** Apoyar al Gobierno de Perú en el desarrollo del sistema de concesiones de obras públicas y en la incorporación del sector privado en la provisión, operación y mantenimiento de infraestructura de transporte.

El propósito específico del Programa es aumentar la capacidad técnica e institucional de la PROMCEPRI y del MTC, para cumplir con las etapas del programa de concesiones que el gobierno viene diseñando, culminando con la entrega de carreteras de la red vial principal en concesión al sector privado. Ello favorecerá la expansión de la infraestructura vial y mejorará su administración, mantenimiento y operación, expandiendo el ámbito de actividad del sector privado.

**DESCRIPCION:** El Programa promoverá la participación del sector privado en la provisión y operación de infraestructuras de transporte, principalmente carreteras, mediante el sistema de concesión. Para ello: (i) revisará el marco legal y reglamentario; (ii) desarrollará legal, funcional y operativamente la agencia reguladora del sistema, (iii) elaborará estudios técnicos (ingenieriles, ambientales, económico financieros); (iv) elaborará los documentos licitatorios; (v) promocionará el programa de concesiones; y (vi) entregará en concesión por lo menos una carretera.

La operación se destina a apoyar la política peruana de proveer a la expansión de la infraestructura sin aumentar el gasto público. La efectiva implementación de dicha política ha adquirido urgencia frente al aumento de la población y la actividad económica y las crecientes necesidades en materia de infraestructura económica, lo que podría dificultar la expansión de la economía en el mediano plazo. El Gobierno ha dado prioridad al tema y a esta operación en espe-

cial, habiendo constituido la PROMCEPRI, un CE-Caminos y un Area de Concesiones dentro del MTC.

<b>FINANCIAMIENTO:</b>	<b>Modalidad:</b>	donación - Ventanilla 1
	<b>Beneficiario:</b>	US\$ 700.000
	<b>FOMIN:</b>	US\$1.300.000
	<b>Total:</b>	US\$2.000.000

**BENEFICIOS Y RIESGOS:**

El Proyecto desarrollará una organización permanente para la expansión del sistema de concesiones de transporte, capacitará a entidades gubernamentales responsables y sus funcionarios, creará la agencia reguladora del sector y la implementará y apoyará la ejecución de un proyecto piloto.

Los riesgos de apoyo institucional y de coordinación institucional, analizados durante la preparación del Proyecto, se ven atenuados por el compromiso que supone la creación de PROMCEPRI y el activo rol que el MTC desempeña en éste, así como la participación de las áreas técnicas de este último en CE-Caminos.

**EXCEPCIONES A LA POLITICA DEL BANCO:**

Ninguna.

**CONDICIONES CONTRACTUALES:**

Los desembolsos de los recursos del FOMIN serán realizados de acuerdo con los procedimientos del Banco; el primero de éstos estará condicionado a que el ejecutor presente evidencia de que ha cumplido con las siguientes condiciones: (i) constituido a la CE-Caminos y designado los funcionarios que la integrarán; y (ii) presentado un plan de ejecución del proyecto, que incluya lo siguiente: (a) el cronograma de actividades; (b) términos de referencia preliminares de todos los consultores y estudios y de los funcionarios que serían contratados con recursos del FOMIN y contrapartida local, respectivamente; y (c) un cronograma de incorporación de estos últimos funcionarios.

**CLASIFICACION AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente, en la reunión del 13 de agosto de 1996, clasificó esta operación en la Categoría III.

**DETERMINACION DE OBJETIVOS DE POBREZA:**

Esta operación, basada en medidas institucionales y de política, no se considera orientada hacia objetivos de pobreza.

**EQUIPO DE PROYECTO:**

Ricardo Posada (PRE/MIF), Juan Carlos Pérez Segnini (LEG/OPR), María Claudia Perazza (RE3/EN3), Miroslava de Nevo (COF/CPE), Jacob Greenstein, Hilia Gensheimer y Rodolfo Huici (RE3/FI3), jefe de equipo.

## I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El Comité de Donantes del FOMIN declaró elegible a Perú, para todas sus modalidades de financiamiento, el 14 de diciembre de 1993.

## II. ANTECEDENTES

### A. Introducción

- 2.1 En los últimos años, la economía peruana ha experimentado un importante proceso de transformación, como resultado de sus esfuerzos para alcanzar una reforma integral de su estructura productiva, dentro del marco de una economía de mercado abierta y un programa de ajuste estructural que enfatiza el incremento de las exportaciones, la inversión y el ahorro. Perú se ha transformado, de un país con gran participación del estado en la actividad económica y elevados niveles de inflación, a una economía abierta y competitiva y de precios relativamente estables. Este proceso de transformación se enmarca en la redefinición del papel del estado en la economía y en la orientación del gasto público hacia los sectores sociales.

### B. El sector vial

- 2.2 Durante la década de 1980, y debido a la escasa inversión en conservación y rehabilitación de carreteras, el Perú perdió gran parte de su patrimonio vial. En 1990, la red vial, de 70.000 km de extensión, estaba en un 76% en estado malo, un 16% en estado regular y un escaso 8% en estado bueno. Una situación similar presentaban las otras infraestructuras de transporte. Este deterioro generaba desarticulación e incomunicación y acentuaba las fuerzas que pusieron al país al borde del colapso económico.
- 2.3 Con la implementación del Programa de Emergencia Vial, en septiembre de 1990, el Gobierno inició la rehabilitación de las principales carreteras de la red vial nacional. La asistencia financiera del BID, a través de sucesivos préstamos (651/OC-PE y 836/OC-PE, por US\$210 millones y US\$252 millones, respectivamente) y del Banco Mundial (Préstamo 3717-PE, US\$150 millones) permitió que esta tarea avanzara a paso sostenido.
- 2.4 Durante los seis años transcurridos se logró la rehabilitación de aproximadamente 4.500 km de vías, con una inversión superior a los US\$500 millones; entre ellas se encuentran las carreteras Panamericana y Central, mientras que se ha iniciado la rehabilitación de otros importantes sectores (Pisco-Ayacucho; Nazca-Cusco-Puno-Desaguadero; etc.). Sin embargo, con la puesta en condiciones de la red

vial aparecen nuevos desafíos, entre ellos, el de su operación y mantenimiento 1/.

C. Marco institucional

- 2.5 El sector cuenta con el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC) como órgano rector; éste se encuentra desarrollando acciones institucionales tendientes a la reestructuración de la administración vial, hoy dispersa entre varias agencias que de él dependen, a saber: Dirección General de Caminos (DGC), Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (SINMAC) y Proyecto Especial de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte (PERT), a cargo de la red vial primaria y secundaria no pavimentada, del mantenimiento de la red primaria rehabilitada y de la construcción y rehabilitación de dicha red, respectivamente.
- 2.6 Esta reestructuración contempla la dedicación del MTC a las actividades superiores en materia de infraestructura y servicios de transporte, tales como el establecimiento de políticas y estrategias, el desarrollo y actualización del marco normativo y regulatorio y la fiscalización de su aplicación. En el sector vial prevé, asimismo, la constitución de una única agencia vial ejecutora, con un alto grado de autonomía funcional y administrativa, dirigida por un directorio integrado parcialmente por funcionarios públicos y por personas nombradas gracias a su probada capacidad y experiencia. Esta nueva estructura administrativa se implementará durante el año 1997.

D. Concesiones en infraestructura

- 2.7 El programa de privatizaciones y concesiones comenzó a principios de los noventa, con el establecimiento de un marco legal y regulatorio adecuado para la inversión privada en energía y telecomunicaciones, seguido de la privatización de empresas públicas en ambos sectores. La constitución de la Comisión para la Promoción de la Inversión Privada (COPRI), integrada por los ministros de los sectores directamente vinculados a las empresas a ser transferidas, dió impulso y apoyo político a este exitoso esfuerzo.
- 2.8 El programa de concesiones ha tenido recientemente un nuevo impulso, mediante la creación de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI), la que busca intensificar la participación del sector privado en la rehabilitación, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de transporte, entre otras.

---

1/ El MTC, por medio del SINMAC, ha aplicado el sistema de peaje y desarrollado contratos de mantenimiento rutinario de corto plazo para garantizar la conservación de la red vial rehabilitada. Sin embargo, los recursos del peaje no se destinan plenamente al mantenimiento de los caminos en que estos recursos se recaudan, ni el valor del peaje refleja el costo de la rehabilitación y mantenimiento que el camino recibió y requiere.

- 2.9 El sistema de concesiones en el sector transporte se caracteriza por el financiamiento privado de proyectos de infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y el suministro de servicios relacionados. La concesión puede ser sin gasto para el estado o subsidiada. En el segundo caso, la concesión se caracteriza por un financiamiento mixto del sector privado y del estado. En ambos casos se establecen relaciones contractuales entre la sociedad concesionaria y el estado, a partir de una mancomunidad de intereses y objetivos.
- 2.10 Sus principales objetivos son: (a) disminuir el déficit de infraestructura pública; y (b) fomentar la participación privada en la financiación, mantenimiento y operación de la infraestructura de transporte. Se espera alcanzar el segundo objetivo mediante la creación de mecanismos de cobro a los usuarios directos, los cuales pasarían a pagar por el desarrollo, expansión y utilización de la infraestructura. Se espera, también, aumentar la eficiencia de las inversiones a través de la responsabilidad que tendrá el sector privado por la construcción y mantenimiento de las obras, así como su participación en la identificación de prioridades y la aplicación de técnicas constructivas innovadoras en proyectos propuestos por el estado.

E. Participación del sector privado en el sector vial

- 2.11 Para lograr una adecuada expansión, operación y mantenimiento del sector vial, el Gobierno prevé recurrir al sector privado haciendo uso del sistema de concesiones. En este sector, de gran relevancia económica y social, existe una experiencia de alcance limitado (concesión de la carretera Arequipa-Matarani, de 105 km de longitud), actualmente en operación. Otro caso, el Circuito Turístico del Cusco, si bien licitado en su oportunidad, fue retirado del mercado por el MTC con el objeto de desarrollar un programa de concesiones más comprensivo.
- 2.12 La políticas gubernamentales son ambiciosas e implican la participación del sector privado en la operación, mantenimiento y expansión de las principales rutas del país y la construcción de nuevas, particularmente accesos a la ciudad de Lima, así como la potencial concesión de infraestructuras portuarias y aeroportuarias. El MTC se encuentra pronto a aprobar y publicar un documento de políticas que reseñará su posición respecto de las concesiones viales; una síntesis del mismo puede encontrarse en la carta enviada por el MTC al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 2/. Este documento será utilizado por la PROMCEPRI en la elaboración del Plan Referencial de Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos (art. 2, Reglamento del TUO).

---

2/ Oficio N°1236/96 MTC/15.01 de fecha 27 de diciembre de 1996, obrante en los archivos técnicos del proyecto.

- 2.13 El Gobierno ya ha identificado más de 10.000 km de carreteras principales como pasibles de ser concesionadas en los próximos años. Asimismo, está desarrollando una política amplia que contempla la asistencia financiera del gobierno en aquellos proyectos que, siendo económicamente rentables, no lo son desde el punto de vista financiero privado, por lo que requerirían aportes parciales de inversión pública para lograr esta rentabilidad financiera. Además, en aquellos proyectos de bajo tránsito, en que el cobro de peaje no estaría justificado debido a sus costos operativos, la aplicación de un peaje sombra (concepto inglés de "shadow toll") permitiría agregar numerosos caminos a la administración privada. Esta política implica el reconocimiento de la concesión como un sistema de administración vial y no solamente uno de financiación vial.

F. Marco legal y regulatorio

- 2.14 El sistema de concesiones se encuentra en fase de aplicación y expansión. Existe un marco legal que ha sido, en general, aceptado por los diferentes agentes económicos interesados en el proceso. La legislación ha sido modernizada sobre la base de la experiencia acumulada, local e internacionalmente, y del funcionamiento efectivo, aunque limitado (ver párrafo 2.11), del sistema de concesiones. Sin embargo, el marco normativo requiere ajustes, particularmente en lo que respecta al sistema de administración y fiscalización de los contratos de concesión.
- 2.15 En el contexto de la modernización del estado, se cuenta con el marco legal establecido por el Decreto Legislativo N° 758, promulgado en 1992, sobre promoción de las inversiones privadas en obras de infraestructura de servicios públicos. Este marco legal permite la participación del capital privado en ámbitos tradicionalmente reservados al sector público.
- 2.16 El 20 de agosto de 1996 el gobierno promulga el Decreto Legislativo N° 839, Ley de promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y servicios públicos, por el cual crea la PROMCEPRI, la que busca incentivar las acciones tendientes a la preparación de concesiones y su traspaso al sector privado.
- 2.17 El Gobierno ha dictado un Texto Unico Ordenado (TUO) conciliando ambos decretos legislativos (Decreto Supremo N° 059-96-PCM) y su reglamentación (Decreto Supremo N° 060-96-PCM), con lo que se cuenta con un marco legal comprensivo para desarrollar el mercado de concesiones en infraestructura.
- 2.18 Este marco legal y regulatorio es adecuado para las actividades de concesión y privatización de la infraestructura de transporte, aún cuando se han identificado actividades específicas que requerirán desarrollo adicional y que se elaborarán con precisión durante la ejecución de esta operación.

#### G. Administración de concesiones

- 2.19 Los contratos de concesión en el sector vial serán administrados por una agencia especializada, el Organo Regulador Autónomo para Carreteras (ORAC), el que será independiente tanto de la PROMCEPRI como del MTC. Los lineamientos de este órgano han sido establecidos por acuerdo de la PROMCEPRI 3/ y los mismos aseguran que ORAC contará con las características de un órgano independiente y altamente calificado (ver 2.27).
- 2.20 Estos lineamientos son: (i) autonomía funcional y administrativa; (ii) alto grado de autonomía financiera, mediante aportes de los concesionarios 4/; (iii) responsable de la administración y supervisión de los contratos de concesión, incluidos los aspectos ambientales; y (iv) operación transparente, mediante la publicación de decisiones, estados financieros e informes periódicos.
- 2.21 El acuerdo arriba mencionado establece asimismo que el MTC tiene como responsabilidad propia la formulación del proyecto de ley de creación de la ORAC, siendo ésta una de las actividades identificadas por el presente Proyecto.

#### H. Agencia ejecutora

- 2.22 La agencia ejecutora del Programa de concesiones es la PROMCEPRI. El artículo 5º del TUO establece entre sus responsabilidades la de ser "el único organismo encargado de promover la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos que pueden ser otorgados en concesión al sector privado. (...) La PROMCEPRI se encargará de diseñar y conducir el proceso de promoción ..., unificando la toma de decisiones ..., como organismo rector máximo." El MTC, representado por su Ministro, es uno de los cuatro integrantes de la PROMCEPRI con plenas atribuciones, conjuntamente con los ministerios de Economía y Finanzas, de la Presidencia y de Energía y Minas.
- 2.23 La PROMCEPRI actuará por medio de comités especiales. En el caso particular de las concesiones viales, se ha constituido el Comité Especial de Privatización de Caminos (CE-Caminos), en el cual el MTC tendrá un rol técnico fundamental.
- 2.24 La PROMCEPRI, en tanto agencia ejecutora del Proyecto, podrá ejecutar componentes a través del MTC, de ser necesario, transfiriendo recursos, de acuerdo a la distribución de

---

3/ Acuerdo 001-01-97-PROMCEPRI, de fecha 7 de enero de 1997, obrante en los archivos técnicos del proyecto.

4/ Al preverse que ORAC se financie con recursos provistos por sus administrados, se provee a la sustentabilidad de la agencia. La ley de creación de la ORAC deberá definir el origen de los fondos que permitan su funcionamiento hasta que los ingresos de los concesionarios permitan su sustento.

responsabilidades que se establezca, previo acuerdo con el Banco (ver párrafo 2.21). La responsabilidad de la ejecución del componente permanecerá en la PROMCEPRI.

I. Experiencia del Banco

- 2.25 Operaciones del Banco en ejecución (préstamos 651/OC, 836/OC y 901/OC), así como las del Banco Mundial (préstamo 3717-PE), con resultados satisfactorios, incluyen importantes componentes de fortalecimiento institucional que han permitido actualizar permanente y gradualmente la administración del sector vial y de su organismo rector, el MTC. Estas acciones continuarán durante la ejecución de la presente Asistencia Técnica brindándole un marco institucional amplio y estable.
- 2.26 Asimismo, el Banco ha aprobado recientemente un Préstamo de Reforma Sectorial de Inversiones (ISL) (985/OC-PE), por el cual el Gobierno se ha comprometido a mejorar el marco normativo y regulatorio de las concesiones en infraestructura de transporte, entre otras, así como a la creación de agencias reguladoras autónomas (ARA) a cargo de la regulación y administración de los contratos de concesión.
- 2.27 Los acuerdos firmados con el Gobierno dentro del contexto del ISL prevén la constitución de una o varias ARA para el sector transporte (por ejemplo, para carreteras y puertos) y establecen las características que las mismas adoptarán en materia de autonomía, estructura y procedimientos 5/. Asimismo, establece que las mismas se constituirán durante el corriente año. Los estudios a desarrollar dentro del presente Proyecto definirán las características institucionales y el alcance sectorial que la ARA tendrá.
- 2.28 La constitución de la ARA para el sector transporte en la presente operación, su desarrollo funcional y fortalecimiento institucional, asegurará que la misma participe del proceso de concesiones viales desde el inicio, garantizando la existencia de contratos de concesión cuyos contenidos sean administrables, es decir, exigibles por parte del órgano regulador. Asimismo, garantizará que la ARA cuente con la estructura, experiencia y conocimiento suficientes para llevar adelante sus responsabilidades.
- 2.29 Esta asistencia técnica complementará favorablemente las operaciones arriba citadas pues permitirá el desarrollo de un sistema de gestión de carreteras que provea a su mantenimiento y

---

5/ Resumidamente, las características establecidas en el ISL son las siguientes:

- a. presentar máxima independencia respecto de interferencias políticas;
- b. alto grado de autonomía financiera;
- c. responsable de la misión de supervisión y administración del contrato de concesión;
- d. poseer un mandato de proteger los intereses de las partes involucradas;
- e. operar con completa transparencia; y
- f. ser responsable ante el público.

mejora permanentes, dedicando la capacidad financiera del estado a la expansión de la red vial.

### III. EL PROGRAMA DE CONCESIONES

#### A. Alcance y antecedentes

- 3.1 El Programa de concesiones 1997-2000 abarca 10 redes viales, con una extensión total de 11.300 km y una inversión prevista de US\$610 millones 6/. La totalidad de las redes comprende tramos de la red vial primaria existente ya rehabilitada, así como tramos de caminos que requieren inversiones. Autoridades y opinión pública han manifestado gran interés en el tema y se espera que se avance rápidamente en el proceso.
- 3.2 Sin embargo, al iniciar el proceso de concesión de obras (sólo una concesión ha llegado a la etapa de operaciones), han surgido dificultades que deben ser examinadas y resueltas para que el programa de concesiones pueda alcanzar sus objetivos. El proceso de concesión es complejo y abarca varias áreas temáticas que interactúan entre sí. Asimismo, es un proceso lento que requiere un período de preparación exhaustivo que demanda ingentes recursos financieros y técnicos, así como gran apoyo político y financiero por parte de las autoridades.

#### B. Fortalecimiento institucional y contratación de consultorías

- 3.3 Para que este proceso pueda salir adelante, se requiere tener un equipo calificado que se dedique exclusivamente a él y que cuente con entrenamiento apropiado e instalaciones y equipos adecuados. Para tal fin, se han creado el Área de Concesiones (MTC-AC) y, más recientemente, el CE-Caminos; ambos organismos han incorporado profesionales con experiencia y están procediendo a su capacitación, hecho éste que será reafirmado por el Proyecto.
- 3.4 Sin embargo, su experiencia no es suficiente para diseñar y llevar adelante el proceso de concesiones por sí solos. Asimismo, se han identificado temas importantes en los que hay necesidad de reforzar el personal de planta con los servicios de consultores durante un período de 6 a 18 meses, para organizar y sistematizar los trabajos que después resultarán relativamente rutinarios. Incluidos en estos temas se encuentran el marco legal y reglamentario, los documentos licitatorios, estudios de demanda y de impacto de la tarifa de peaje, la administración del contrato de concesión, financiamiento y gestión de nuevas obras y medio ambiente.
- 3.5 La solución satisfactoria de estos problemas es crucial para el éxito del proceso de concesiones, por lo que se precisa actuar con

---

6/ Oabrante en anexos técnicos.

seguridad y rapidez en la contratación de las firmas consultoras. La operación propuesta del FOMIN permitirá que se realicen dichas tareas con la rapidez y capacidad exigida y pondrá a disposición de las autoridades la experiencia del Banco en el tema.

C. Monitoreo y control de calidad ambiental

- 3.6 El sistema de concesiones viales se asentará sobre un trípode conformado por el MTC, la PROMCEPRI y el ORAC. Estos organismos se distribuirán las responsabilidades del monitoreo y control de calidad ambiental de la siguiente manera: (i) MTC permanecerá a cargo del dictado de normas ambientales para el sector vial 2/, incluyendo los contenidos de los estudios de impacto (EIA), auditorías ambientales y planes de manejo; asimismo, por medio de sus agencias, ejecutará los diseños finales incluyendo los estudios antes mencionados, según corresponda; (ii) estas normas y las obligaciones que de ellas emanen, serán incorporadas por la PROMCEPRI en los documentos licitatorios; incorporará, asimismo, los estudios ambientales realizados por el MTC y verificará la calidad y adecuación de los mismos; y (iii) ORAC velará por el cumplimiento de las provisiones ambientales contenidas en el contrato de concesión, aplicará las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento y establecerá acciones remediales que, en tal caso, deberán ser ejecutadas por el concesionario.

IV. EL PROYECTO

A. Objetivos

- 4.1 El Proyecto que se propone está orientado a apoyar al Gobierno de Perú en el fortalecimiento del Sistema de Concesiones de Obras Públicas y la incorporación del sector privado en la provisión y operación de infraestructura de transporte.
- 4.2 El propósito específico del Proyecto es proveer asistencia técnica para aumentar la capacidad del CE-Caminos, del MTC-AC y del ORAC, para cumplir todas las etapas del Programa de Concesiones. Se espera que ello favorecerá la expansión de la oferta de infraestructura vial y mejorará su administración, operación y mantenimiento, expandiendo simultáneamente los negocios privados.

B. Actividades

- 4.3 El Proyecto promoverá el fortalecimiento institucional del CE-Caminos y del MTC-AC, en materia de establecimiento de políticas y estrategias, diseño del programa de concesiones viales, gestión y

---

2/ las normas serán independientes de la responsabilidad de ejecución de los proyectos viales, los que podrán estar a cargo del sector público (agencias pertenecientes al MTC) o de los concesionarios privados.

promoción de negocios, financiamiento, marco legal y normativo de las concesiones y desarrollo de mecanismos de licitación, aspectos institucionales de la administración de contratos de concesión y desarrollo y promoción de un proyecto específico, así como la creación y puesta en marcha del órgano regulador de concesiones.

4.4 El Proyecto comprende la realización de cuatro componentes interrelacionados:

Componente 1 - Fortalecimiento institucional y revisión y desarrollo del marco regulatorio:

(i) revisión del marco legal y reglamentario existente, incluyendo los aspectos ambientales, con el objeto de identificar aspectos faltantes que podrían convertirse en limitantes al Programa;

(ii) desarrollo de las bases de licitación y del contrato de concesión pro forma;

(iii) diseño legal e institucional del órgano de control de concesiones, el que consistirá en una agencia reguladora autónoma y redacción de la norma para su creación;

(iv) desarrollo funcional y organizacional de la agencia reguladora autónoma y plan de acción para su implementación coordinada con el desarrollo del Programa y la aparición de los primeros concesionarios; y

(v) capacitación, mediante visitas a países de la región que tengan más desarrollado su sistema de concesiones, del personal de CE-Caminos, AC-MTC y ORAC. Contratación de expertos extranjeros para dar cursos y seminarios y entrenamiento a personal local.

Componente 2 - Acciones de preparación del proceso de licitación:

(i) evaluación económica y financiera de las redes viales a ser entregadas en concesión, diseño de las concesiones de forma tal de garantizar un dimensionamiento que atraiga inversores internacionales;

(ii) desarrollo de modelos financieros que establezcan la rentabilidad financiera privada;

(iii) desarrollo de modalidades de financiación (análisis de riesgos, sistemas limitados de garantías) que permitan el acceso de estas redes a los mercados financieros nacional e internacional; y

(iv) desarrollo de los estudios de demanda y niveles de servicio resultantes de dichas redes viales y de impacto y sensibilidad de la tarifa de peaje.

Componente 3 - Promoción del programa de concesiones:

realización de talleres orientados a difundir el Programa e informar a los potenciales inversores, financistas y otros sectores legítimamente interesados en el mismo. Este componente estaría financiado, principalmente, por recursos locales.

Componente 4 - Asistencia en la concesión de una carretera:

(i) revisión de los estudios técnicos que formen parte de los documentos licitatorios, incluidos el EIA y el estudio de pasivos ambientales (auditoría ambiental);

(ii) adaptación de los documentos licitatorios al caso específico; y

(iii) apoyo durante el ciclo de licitación del proyecto:

- a) llamado a licitación pública internacional (LPI);
- b) consultas y aclaraciones a documentos licitatorios;
- c) recepción y evaluación de propuestas;
- d) selección de la oferta ganadora y adjudicación;
- e) revisión de reclamos a la adjudicación realizada, si los hubiera;
- f) negociación y firma del contrato de concesión; y
- g) toma de posesión por parte del concesionario

- 4.5 Una vez definida la carretera a concesionar como proyecto piloto, el Gobierno contratará la ejecución de los estudios de ingeniería finales, para que éstos formen parte de los documentos de licitación. Dado el costo de estos estudios, el presente proyecto no puede financiarlos, habiendo asumido el Gobierno el compromiso de hacerlo con recursos propios. Esta actividad deberá ser desarrollada en paralelo, y eventualmente iniciada con anterioridad, a las actividades arriba mencionadas, para que la licitación cuente con toda la documentación necesaria en forma oportuna. Estos estudios aplicarán los términos de referencia utilizados por el PERT <sup>8/</sup> y que cuentan con la conformidad del Banco.

C. Aspectos ambientales

- 4.6 La Unidad Especial de Impactos Ambientales (UEIA-PERT) es responsable por la revisión y control de la calidad ambiental de las obras viales. Gran parte de los controles y medidas de mitigación se encuentran en los términos de referencia de los

---

<sup>8/</sup> Los TdR utilizados por el PERT se actualizarán para adaptarse a los estándares técnicos que se establezcan como apropiados para las concesiones privadas y que incluirán, entre otros temas, consideraciones acerca de costos de inversión y mantenimiento, niveles de servicio, seguridad de viaje, estudios de impacto ambiental y auditoría ambiental, etc; se podrán utilizar herramientas tales como el HDM 1995. De modificarse dichos TdR, los mismos serán enviados al Banco para su no objeción.

contratos de construcción y/o rehabilitación, compensando así la falta de legislación específica. La normatividad para la concesión y mantenimiento de obras existentes y la determinación de las responsabilidades con respecto a los pasivos ambientales de dichas obras será desarrollada con recursos de los préstamos Sectorial de Inversión (985/OC-PE) o Carreteras II (836/OC-PE).

- 4.7 Además, el Componente 4 -Asistencia a la concesión de una carretera- incluye provisiones para los estudios ambientales necesarios (auditorías ambientales y medidas de mitigación y control). En anexos técnicos se presentan los TdR preliminares para la evaluación del pasivo ambiental de la carretera a concesionar. Los estudios ambientales para eventuales obras de rehabilitación serán preparados de acuerdo a la "Guía para la gestión ambiental de obras viales" de la UEIA.

D. Costo y financiamiento del proyecto

- 4.8 El presupuesto del proyecto asciende a US\$2,0 millones (ver Anexo I). La contribución del Gobierno alcanza el 35% y sus recursos se aplicarán no solamente a la contratación de personal local y provisión de oficinas, sino también a la financiación de estudios y promoción de inversiones. Un resumen del presupuesto se presenta a continuación:

Presupuesto (miles US\$)	FOMIN	APORTE LOCAL	TOTAL
Subproyecto I	460	110	570
Subproyecto II	450	90	540
Subproyecto III	50	150	200
Subproyecto IV	210	40	250
Coordinación, supervisión, imprevistos	130	310	440
Total del Proyecto	1.300	700	2.000

E. Administración y ejecución

- 4.9 El ejecutor del Proyecto será la PROMCEPRI, por medio de su CE-Caminos; el MTC tendrá un rol fundamental en la definición, alcance y características del Programa de concesiones y su implementación. La PROMCEPRI podrá transferir recursos en forma parcial al MTC, si la división de actividades entre estos organismos así lo estableciere, previa no objeción del Banco.
- 4.10 Dada la naturaleza de las actividades a desarrollar, las mismas deberán ser llevadas a cabo por firmas consultoras de reconocida experiencia a nivel internacional, especialmente en aquellas áreas

relacionadas con el marco legal y normativo, organización institucional de la agencia de control de las concesiones (componente 1), análisis financiero de éstas y estudios de demanda (componente 2) y asistencia en la concesión del caso piloto (componente 4), pues los mismos serán referentes utilizados por los distintos postores nacionales e internacionales para juzgar la bondad de los proyectos.

4.11 La PROMCEPRI será responsable por todo lo relacionado con la programación, organización, coordinación, administración, seguimiento y control del Proyecto. Estas responsabilidades incluyen: (i) elaboración de términos de referencia; (ii) invitación a participar, elaboración de listas cortas y llamados a licitación; (iii) selección y adjudicación de contratos de consultoría; (iv) verificación de avance de tareas; (v) autorización de pagos; (vi) elaboración de toda la documentación que el ejecutor deberá someter al Banco de acuerdo con el convenio de esta operación; (vii) coordinación de consultores, funcionarios del gobierno y otras entidades vinculadas directa o indirectamente con el Proyecto; y (viii) el vínculo del ejecutor con el Banco durante el periodo de ejecución del proyecto.

4.12 Para llevar a cabo las tareas previstas en el párrafo anterior, la CE-Caminos deberá contar con la siguiente capacidad profesional, propia o contratada: un coordinador; un economista con especialidad en finanzas; un ingeniero en transporte y tránsito; un abogado; apoyo administrativo. El coordinador será el responsable técnico del personal y los consultores que sean contratados con recursos del proyecto. Este personal podrá ser suplido total o parcialmente por aquél del MTC-AC. El Gobierno se ha comprometido a brindar continuidad al personal capacitado por el presente Programa.

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

4.13 Los desembolsos de los recursos del FOMIN serán realizados de acuerdo con los procedimientos del Banco, y el primero de éstos estará condicionado a que el ejecutor presente evidencia de que ha cumplido con las siguientes condiciones: (i) constituido y designado a la PROMCEPRI como la Unidad Ejecutora del Proyecto; (ii) designado los funcionarios que integrarán la CE-Caminos; (iii) presentado un plan de ejecución del proyecto, que incluya lo siguiente: (a) el cronograma de actividades; (b) términos de referencia preliminares de todos los consultores y estudios que serían contratados con recursos del Proyecto y de los funcionarios que serían contratados con recursos de contrapartida local; y (c) un cronograma de incorporación de estos últimos funcionarios.

4.14 El cronograma de ejecución del proyecto será por un plazo de 18 meses y el plazo para desembolsos de recursos será de 24 meses, ambos periodos contados a partir de la vigencia del convenio. PROMCEPRI podrá solicitar que el Banco efectúe pagos directos por

concepto de la adquisición de bienes y servicios para el Proyecto, así como por la contratación de servicios de consultoría. La adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría se efectuarán de acuerdo con los procedimientos del Banco.

- 4.15 Los recursos del Banco deberán ser utilizados exclusivamente para financiar porcentualmente las partidas que se muestran en el cuadro de costos de esta operación.

G. Supervisión

- 4.16 La ejecución de cada uno de los componentes del proyecto requiere de una estrecha coordinación entre la PROMCEPRI y el Banco. La supervisión del Banco será realizada mediante reuniones periódicas del especialista sectorial responsable de la Representación en Perú con el ejecutor y el coordinador de la CE-Caminos, y a través de informes cuatrimestrales que deberán ser elaborados y sometidos al Banco por la CE-Caminos dentro de los 30 días siguientes al final de cada cuatrimestre.
- 4.17 Dichos informes deberán incluir, por lo menos, la siguiente información: (i) resumen de las actividades ejecutadas durante el período concluido; (ii) grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto de acuerdo a los resultados previstos en el marco lógico (ver Anexo II); (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, debiendo dichas recomendaciones ser aprobadas por el Banco; y (v) un plan de acción de corto plazo para el período 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 ocasión de la presentación de cada uno de ellos.
- 4.18 Dentro de los seis meses siguientes a la finalización del Proyecto, el ejecutor presentará un informe final con un resumen de las actividades desarrolladas; el destino de los gastos realizados con recursos del FOMIN y de contrapartida; las decisiones adoptadas y los resultados obtenidos y a obtener como consecuencia del Proyecto. Igualmente, en el convenio de cooperación técnica se pactará la obligación del organismo ejecutor de presentar los estados financieros del Proyecto, dictaminados por auditores independientes, aceptables para el Banco y de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas.
- 4.19 Los gastos estimados para el funcionamiento de la CE-Caminos ascienden a US\$240.000 y serán financiados con recursos de la contrapartida local del proyecto. Todos estos gastos de contrapartida son específicos al Proyecto FOMIN y representan gastos del Gobierno de Perú.

#### H. Beneficios del Programa

- 4.20 Como consecuencia de la implementación del Programa, el Gobierno contará con un marco legal, institucional y técnico que le permitirá desarrollar concesiones en infraestructura de transporte, principalmente en el sector vial, lo que incrementará la inversión y más aún, disminuirá la baja calidad del mantenimiento de la red vial principal.
- 4.21 Esta experiencia podrá ser transferida a otras jurisdicciones (Lima Metropolitana requiere ingentes inversiones en materia de transporte urbano) o sectores (puertos y aeropuertos, entre otros), los que se beneficiarán con la experiencia ganada por la PROMCEPRI y el MTC.
- 4.22 Esta experiencia, sostenida a lo largo de los próximos años, permitirá desarrollar un nuevo sistema de administración vial, dependiente en forma creciente del sector privado para la provisión del servicio, permitiendo que el estado se dedique al desarrollo de los sectores sociales.

#### I. Riesgos

- 4.23 El mayor riesgo del Programa radicaría en la eventual falta de decisión gubernamental de apoyar el Programa de concesiones y su continuidad a lo largo de los próximos años. Este se encuentra atenuado por el marco institucional recientemente creado y las modificaciones que se instrumentarán al mismo durante 1997. El riesgo de coordinación institucional se ve atenuado por la participación del MTC en la dirección de la PROMCEPRI, así como por la participación de las áreas técnicas del MTC en el CE-Caminos.
- 4.24 Otro posible riesgo sería la posibilidad de que el Programa no despierte el interés de inversores extranjeros. Uno de los componentes del Programa estará dirigido precisamente a mitigar este riesgo, mediante el diseño de concesiones que posean un tamaño tal que lo hagan atractivo a dichos inversores, a la vez que proveerá a aquéllos de información detallada y de alta confiabilidad. Asimismo, se desarrollará un marco institucional y regulatorio que dará seguridades a los mismos, de que las cláusulas establecidas en los contratos de concesión no estarán sujetas a vaivenes políticos.
- 4.25 Por último, el riesgo de seguridad se ve mitigado por el hecho de que las primeras concesiones estarán otorgándose sobre los tramos de la ruta Panamericana de más alto tránsito.

## V. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL PROYECTO

- 5.1 El financiamiento del FOMIN para la ejecución del proyecto de fortalecimiento institucional en concesión de carreteras es compatible con el objetivo general del FOMIN de aumentar la inversión y participación del sector privado, con el propósito de acelerar el crecimiento y desarrollo socioeconómico. Asimismo, la propuesta es compatible con los lineamientos del FOMIN para la Facilidad de Cooperación Técnica que definen la asignación prioritaria de los recursos de FOMIN para los proyectos que apoyan la ampliación de la inversión privada en el área de infraestructura.

## VI. COMPATIBILIDAD CON EL PROGRAMA DEL BANCO PARA EL PAIS

- 6.1 La cooperación técnica propuesta es consistente con las prioridades acordadas entre el país y el Banco expresadas en el Memorando de Programación del 29 de noviembre de 1995. En la estrategia del Banco (párrafo 5.1 c. y d.) de dicho documento se destaca el apoyo a la participación del sector privado en las inversiones en infraestructura de transporte.

## VII. EVALUACION

- 7.1 Para garantizar un adecuado seguimiento y evaluación del proyecto, se ha contemplado el proceso de acompañamiento y supervisión descrito en el ítem G, Supervisión, de este documento, el cual establece la realización de reuniones regulares y presentación de informes sobre todas las actividades. Dichos informes proporcionarán los datos necesarios para realizar una eventual evaluación ex-post de la operación. La mejor evaluación será, sin embargo, los resultados que el Gobierno obtenga de la realización de varias LPI para la concesión de infraestructura de transporte.

PERU - FOMIN  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS (TC-9603219)  
Presupuesto detallado (miles US\$)

COMPONENTES DEL PROYECTO				OBSERVACIONES
FOMIN	LOCAL	TOTAL		
460	110	570		
ARTALCEIMIENTO INSTITUCIONAL Y MARCO REGULATORIO				
50	10	60		a ser ejecutado por una única firma consultora
100	20	120		experiencia en derecho administrativo local, n
170	20	190		regulatorio internacional de concesiones y dis
110	30	140		de órganos reguladores
30	30	60		firma de OyM, junto con el consorcio legal
capacitación del personal de CE-Caminos, AC-MTC y ORAC				
450	90	540		
OCES ECONOMICAS Y FINANCIERAS DE PREPARACION DEL				
OCESO DE LICITACION				
80	20	100		a ser ejecutado por una única firma consultora
100	20	120		preferentemente banca de inversión con exper
70	10	80		licitaciones internacionales de obras o servic
200	40	240		firmas consultoras de renombre internacional
estudios de demanda, niveles de servicio y sensibilidad a la tarifa				
50	150	200		
OMOCION AL PROGRAMA DE CONCESIONES				
210	40	250		
50	10	60		control de calidad de estudios técnicos y ambie
30	10	40		a ser provisto, eventualmente, por la misma fi
130	20	150		desarrolle el marco regulatorio
Asistencia durante el ciclo de licitación				
--	240	240		36 m/h profesional, 18 m/h secretaria
COORDINACION Y SUPERVISION				
130	70	200		10% sobre costo total
1.300	700	2.000		
TOTAL DEL PROYECTO				
PREVISTOS				

**PERU: COOPERACIÓN TÉCNICA EN APOYO AL  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS (TC-9603219)  
MARCO LÓGICO E INDICADORES**

SUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Fortalecer el sistema de concesiones viales y incorporar al sector privado en la operación de la infraestructura de carreteras.	Llamado a licitación de concesión de carreteras y otras infraestructuras de transporte. Firma de los contratos de concesión respectivos. Traspaso de la infraestructura e inicio de la prestación de servicios por el operador privado (segundo semestre de 1998).	Resoluciones de adjudicación; contratos de concesión firmados; información pública.	Se mantienen las condiciones macroeconómicas en apoyo a la privatización económica.
Concesión de operación y mantenimiento de carreteras más importantes de la red vial y a otras infraestructuras de transporte en este proceso.	Definido un plan de acción y cronograma para: 1. desarrollar el proceso licitatorio de concesiones viales. 2. contar con los estudios técnicos, legales, económicos y ambientales. 3. asignar recursos para ejecutar el plan de acción.	1. Información presentada por agencias gubernamentales. 2. Información obtenida por la Representación y durante las misiones de administración.	1. Responsabilidades institucionales definidas; se dispone de fondos para las actividades requeridas. 2. El Gobierno ha aprobado la política de concesiones viales.
Fortalecimiento institucional y revisión y actualización del marco regulatorio: (i) revisión del marco legal y reglamentario existente; (ii) bases de contratación pro forma; (iii) diseño institucional del órgano de control de concesiones; (iv) desarrollo funcional y operativo de la ARA; y (v) capacitación del personal del MTC, PROMCEPRI y ARA. Preparación del proceso de concesión: (i) evaluación económica y financiera de las concesiones; (ii) desarrollo de alternativas financieras; (iii) alternativas de concesión; y (iv) estudios de demanda y de costo de la tarifa de peaje. Promoción del programa de concesiones: talleres de difusión del Programa e informar a inversionistas, financieros y otros. Ejecución de la concesión de una carretera: (i) desarrollo de estudios técnicos y ambientales; (ii) desarrollo de documentos licitatorios; y (iii) asistencia al ciclo de licitación del proyecto piloto.	Contratación de asesorías especializadas, de probada experiencia internacional para ejecutar las actividades comprendidas en los componentes del Programa. Los TdR definitivos para su contratación deberán presentarse al Banco para su no objeción antes del 30 de abril. Las consultorías deberán iniciarse no después del tercer trimestre del corriente año y finalizar a más tardar durante el segundo trimestre de 1998, con excepción de aquellas relacionadas con los componentes 1 (iv-desarrollo funcional y organizativo de la ARA) y 4. Las normas requeridas para la implementación de las recomendaciones surgidas de estos estudios, deberán dictarse dentro de los 30 días de aprobados los estudios, incluidos los documentos licitatorios y el contrato pro forma. Los estudios de creación de la ARA deberán finalizar durante el cuarto trimestre de 1997, con vistas a lograr su aprobación legal durante el corriente año. La licitación del proyecto piloto deberá convocarse durante el primer semestre de 1998, con vistas a su adjudicación durante el segundo semestre del mismo año. La capacitación y entrenamiento del personal del CE-Caminos y MTC-AC, mediante visitas a países de la región, deberá efectuarse durante el segundo trimestre de 1997. La CyE del personal de la ARA se efectuará dentro de los seis meses de su creación.	1. Estudios completados. 2. Recomendaciones adoptadas por el Gobierno. 3. Normas legales y reglamentarias aprobadas. 4. Documentos licitatorios y contrato pro forma aprobados y hechos públicos.	1. Clara asignación de responsabilidades. 2. CE-Caminos respecto de la ejecución de los estudios de preparación del proceso de concesión. 3. Estrecha relación de colaboración entre MTC-AC y CE-Caminos. 4. Diseño de las consultorías que atraiga la participación de expertos internacionalmente reconocidos. 5. Las instituciones estatales cuentan con personal profesional capaz de implementar un programa de capacitación y entrenamiento de concesiones viales.

**PERU: COOPERACIÓN TÉCNICA EN APOYO AL  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS (TC-9603219)  
MARCO LÓGICO E INDICADORES**

RESUMEN DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>ión del CE-Caminos. nimiento y capacitación del CE-Caminos MTC. ión de consultorías especializadas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CE-Caminos integrado y operativo (31 de marzo de 1997).</li> <li>2. AC-MTC plenamente operativa y definida su dependencia funcional del MTC (31 de marzo de 1997).</li> <li>3. Asignación de responsabilidad y financiamiento para la ejecución de estudios no cubiertos por el Proyecto (presupuesto del PERT y SINMAC para 1997. uso de recursos del préstamo 836/OC-PE).</li> <li>4. Consultorías especializadas contratadas (30 de junio de 1997).</li> <li>5. Recursos asignados a cada actividad de acuerdo al presupuesto que figura en el Anexo I.</li> <li>6. Asignación presupuestaria para cubrir los aportes de contrapartida local por un monto de US\$700.000.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Términos de referencia presentados y aprobados.</li> <li>2. Convocatoria a LPI de las consultorías respectivas.</li> <li>3. Informes de avance de consultores.</li> <li>4. Informes del ejecutor.</li> <li>5. Fiscalización del Banco.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consultores locales e internacionales especializados disponibles.</li> <li>2. Aportes locales disponibles.</li> <li>3. Contrataciones realizadas según procedimientos establecidos.</li> <li>4. CE-Caminos funciona adecuadamente.</li> </ol>

PROYECTO DE RESOLUCION

PERU. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA  
EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del el programa de fortalecimiento institucional en concesión de carreteras, descrito en el Memorándum de Propuesta contenido en el Documento MIF/AT-\_\_\_\_\_ sobre cooperación técnica con el Gobierno de la República de Perú para el desarrollo del sistema de concesiones de carreteras al sector privado.

2. Destinar, para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.300.000, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.