

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

(TC-9705271)

RESUMEN EJECUTIVO

ORGANISMO Ministerio de Obras Públicas (MOP)
EJECUTOR:

BENEFICIARIOS: República de Ecuador

OBJETIVOS: Apoyar al Gobierno de Ecuador en el desarrollo del sistema de concesiones privadas de obras viales.

El propósito específico del Programa es aumentar la capacidad técnica e institucional de la Unidad de Concesiones (UC) del MOP, profundizar el programa de concesiones viales que el gobierno viene ejecutando y ampliar la red vial principal entregada en concesión. Ello mejorará la gestión, mantenimiento y operación de la infraestructura vial, ampliando el ámbito de actividad del sector privado.

DESCRIPCION: El Programa promoverá la participación del sector privado en la provisión y operación de la infraestructura vial, mediante el sistema de concesión. Para ello: (i) revisará el marco legal, reglamentario e institucional aplicable; (ii) elaborará los documentos de licitación y contrato de concesión pro forma; (iii) desarrollará legal, funcional y operativamente la agencia reguladora del sistema, (iv) elaborará los modelos de evaluación económica y financiera de las concesiones; (v) promocionará el programa de concesiones; y (vi) asistirá en la capacitación del personal que lleve adelante el programa de concesiones.

La operación se destina a apoyar la política gubernamental de proveer a la expansión de la infraestructura sin aumentar el gasto público. Esta 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 y el incremento de su productividad. El Gobierno ha dado prioridad al tema y a esta operación en especial, habiendo constituido una Unidad de Concesiones dentro del MOP.

Resumen Ejecutivo

Página 2 de 2

FINANCIAMIENTO:	Modalidad:	donación - Ventanilla 1
	Beneficiario:	US\$ 770.000
	FOMIN:	<u>US\$1.150.000</u>
	Total:	US\$1.920.000

BENEFICIOS Y RIESGOS: El Proyecto desarrollará una organización permanente para la expansión y administración del sistema privado de concesiones viales, fortalecerá a entidades gubernamentales responsables y capacitará a sus funcionarios, creará e implementará la agencia reguladora del sector transporte.

Los riesgos de apoyo político, financiero y de coordinación institucional, analizados durante la preparación del Proyecto, se ven atenuados por el compromiso que supone la creación de la UC y el activo rol que el MOP desempeña en ésta, así como la colaboración del CONAM con este proceso.

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) haber aprobado y hecho pública la política de concesiones viales; (ii) estar la UC bajo dependencia funcional directa del Ministro, haber designado los funcionarios que la integrarán y provisto de recursos presupuestarios suficientes para su funcionamiento; y (iii) presentado un plan de acción que incluya: (a) el cronograma de actividades; (b) términos de referencia (TdR) preliminares de los principales consultores y estudios que serían contratados con recursos del Proyecto; y (c) TdR de los funcionarios que serían contratados con recursos de contrapartida local, cronograma de incorporación de estos últimos y plan de capacitación y entrenamiento para ellos.

CLASIFICACION SOCIAL Y AMBIENTAL: El Perfil de Asistencia Técnica fue presentado al CESI, en la reunión del 21 de noviembre de 1997 y sus comentarios fueron incorporados a este documento.

DETERMINACION DE OBJETIVOS DE POBREZA: Esta operación, basada en medidas institucionales y de política, no se considera orientada hacia objetivos de pobreza.

I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El Comité de Donantes del FOMIN declaró elegible a Ecuador, para todas sus modalidades de financiamiento, el día 7 de septiembre de 1994.

II. ANTECEDENTES

A. Introducción

- 2.1 Como parte de su estrategia de modernización y descentralización, el Gobierno de Ecuador ha iniciado un programa de concesiones en el sector vial. La base legal radica en la *Ley de modernización del estado, de privatización y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada* (ley de modernización). Esta ley define, entre otras cosas, los roles y responsabilidades del gobierno y el sector privado en lo que a diseño, implementación y supervisión de concesiones de infraestructura se refiere; por otro lado permite al gobierno realizar la descentralización de los servicios públicos a provincias y municipios y crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), el cual tiene la responsabilidad de la estrategia de modernización. El CONAM posee poderes de supervisión de los ministerios encargados de implementar la estrategia de privatización y descentralización. La agencia ejecutora para la concesión de carreteras es el Ministerio de Obras Públicas (MOP).

B. El sector vial

- 2.2 La red vial nacional consta de aproximadamente 9.400 km de carreteras, de las cuales 5.623 km son caminos pertenecientes a la red primaria y el resto son vías de segundo orden, todos ellos bajo la directa responsabilidad del MOP. La red total de carreteras y caminos está integrada por alrededor de 43.250 km, siendo la diferencia la red de caminos rurales a cargo de gobiernos provinciales, municipales y los Ministerios de Agricultura y Bienestar Social.
- 2.3 En términos de su estado, la red vial se encuentra principalmente en condiciones regulares o malas. Un 58,5% de la red a cargo del MOP se encuentra en malas condiciones, un 33,6% en condiciones regulares, 4,8% en condiciones buenas y el resto se encuentra en diversos estados de ejecución.

C. Marco institucional

- 2.4 El órgano rector del sector es el MOP. La principal responsabilidad de éste es la administración de la red vial principal y secundaria, aún cuando asume parcialmente, debido a carencias de los municipios rurales, el mantenimiento de la red terciaria. El MOP administra, asimismo, la red férrea, por intermedio de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (ENFE). El Ministerio cuenta con una

Subsecretaría de Obras Públicas y una Dirección General de Obras Públicas, responsable esta última de las labores viales.

- 2.5 El MOP ha firmado convenios parciales de descentralización de la red vial principal con la Provincia del Guayas, asignándole a ésta la responsabilidad del mantenimiento y eventual otorgamiento en concesión al sector privado de la malla vial transferida. Esta transferencia no obedece a una política vial bien definida y aplicada consistentemente, sino que es una respuesta a demandas políticas y limitaciones presupuestarias.
- 2.6 La mejora en la gestión vial requiere que el MOP avance sensiblemente en el desarrollo de una adecuada política vial, estableciendo prioridades, ámbitos de jurisdicción, transfiriendo responsabilidades sobre las redes viales secundaria y terciaria a provincias y municipios y desarrollar mecanismos apropiados de financiamiento.

D. Concesiones en infraestructura

- 2.7 El programa de privatizaciones y concesiones comenzó en 1993, con el establecimiento de un marco legal y regulatorio apropiado mediante la aprobación de la Ley de Modernización. La constitución de la CONAM, dio impulso y apoyo político a este esfuerzo.
- 2.8 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.
- 2.9 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

- 2.10 El programa de concesiones viales fue iniciado en 1995, concretándose en abril de 1996 con la adjudicación de dos concesiones a consorcios nacionales y extranjeros formados especialmente. Sin embargo, debido a problemas de cambios políticos

y, fundamentalmente, en los diseños de los procesos licitatorios y limitaciones en los contratos de concesión, las firmas ganadoras aún no han comenzado a operar las concesiones que les fueran otorgadas ¹/. A pesar de este traspié inicial, el Gobierno ya ha identificado 5 grupos de carreteras pasibles de ser concesionadas.

- 2.11 Las políticas gubernamentales son ambiciosas e implican la participación del sector privado en la operación, mantenimiento y expansión de las principales rutas del país. El MOP se encuentra preparando un documento de políticas que reseñará su posición respecto de las concesiones viales. Esta política implica el reconocimiento de la concesión como un sistema de administración y no solamente uno de financiación y modernizará sensiblemente la gestión vial del país en el mediano plazo.
- 2.12 Para ello, se 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, el concesionario recibiría su pago directamente del estado, lo que permitirá agregar numerosos caminos a la administración privada.

F. Marco legal y regulatorio

- 2.13 El sistema de concesiones se encuentra en fase de aplicación y expansión. Si bien no se cuenta con una ley de concesiones viales, existe un marco legal (ley de modernización) 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 2.10), del sistema de concesiones.
- 2.14 En el contexto de la modernización del estado, se cuenta con el marco legal establecido por la Ley de Modernización y su decreto reglamentario. Este marco legal permite la participación del capital privado en ámbitos tradicionalmente reservados al sector público.
- 2.15 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 para el sector vial y que se elaborarán con precisión durante la ejecución de esta operación. En particular, el

1 Son las concesiones correspondientes a las carreteras Rumichaca-Guayllabamba y Alóag-Riobamba, adjudicada al consorcio PANAVAL y Santo Domingo-Juján y Naranjal-Peaje del Guabo, adjudicada a DHM.

marco normativo requiere ajustes, especialmente en lo que respecta al sistema de administración y supervisión de los contratos de concesión viales.

G. Administración de concesiones

- 2.16 Los contratos de concesión en el sector vial están siendo administrados por una agencia especializada dentro del MOP, la Unidad de Concesiones (UC). Este arreglo institucional se considera adecuado para esta etapa temprana del desarrollo del sistema de concesiones viales. Como parte de la asistencia técnica aquí propuesta se apoyará el establecimiento de una agencia reguladora autónoma 2/.

H. Agencia ejecutora

- 2.17 La agencia ejecutora del Programa de concesiones es el Ministerio de Obras Públicas, por medio de su Unidad de Concesiones, la que tiene a su cargo la responsabilidad de conducir el proceso de concesión desde la identificación del proyecto hasta proponer el adjudicatario de la licitación.
- 2.18 La UC tiene dos áreas netamente definidas. La primera de ellas, que le diera origen, consiste en la supervisión de los contratos de concesión existentes. Por esta labor, la UC recibe ingresos provenientes de la recaudación de los concesionarios. La segunda área, actualmente en formación, corresponde al desarrollo de nuevos procesos de concesión, y su integración está siendo apoyada por CONAM. Esta acumulación de responsabilidades es factible solamente durante esta etapa temprana del programa de concesiones viales; esta cooperación técnica promoverá la separación de ambas, manteniendo la responsabilidad del establecimiento de políticas de concesiones viales y el desarrollo del programa dentro del MOP.
- 2.19 El MOP-UC actuará en colaboración con el CONAM con vistas a asegurar que haya una estrecha coordinación de las políticas sectoriales con las nacionales, a la vez que aprovecha la experiencia ganada en los procesos de privatización de los sectores portuario y aeroportuario que dirige CONAM.

I. Experiencia del Banco

- 2.20 Operaciones del Banco en ejecución (préstamos 723/OC y 842/OC) con resultados parciales ambivalentes, incluyen importantes componentes de fortalecimiento institucional que, sin embargo, no han culminado con la actualización gradual de la administración del sector vial y

2 El mayor avance previsto para las concesiones viales hace necesario el establecimiento de una agencia reguladora autónoma en un período no mayor de un año. Sin embargo, el tamaño del sector transporte en Ecuador sugiere que sería conveniente contar con una única agencia reguladora para las concesiones de infraestructura de todo el sector transporte, abarcando los modos terrestre, aéreo y marítimo.

de su organismo rector, el MOP. Sin embargo, las acciones del Banco continuarán durante la ejecución de la presente Asistencia Técnica con vistas a mejorar el marco institucional existente (ver párrafo 2.23).

- 2.21 El Préstamo sectorial de transporte (842/OC-EC) presenta resultados alentadores en materia de modernización y privatización portuarias; no ocurre lo mismo en lo que respecta al modo férreo, donde los avances han sido prácticamente inexistentes.
- 2.22 Por su parte, el FOMIN ha aprobado la ATN/MT-4908-EC 3/ actualmente en ejecución, mediante la cual se apoya el proceso de concesiones y privatizaciones en puertos y aeropuertos y, marginalmente, en el sector vial 4/. Esta cooperación técnica ha permitido realizar grandes avances en la modernización y privatización del principal puerto del país, Guayaquil, y extender estas acciones a los restantes puertos 5/. CONAM, como agencia ejecutora, está iniciando estudios para concesionar los aeropuertos de Quito y Guayaquil 6/. En materia vial, ha contratado profesionales que están asistiendo al MOP en la identificación y desarrollo de su programa de concesiones.
- 2.23 Asimismo, se tiene previsto iniciar, durante 1998, la preparación del Programa vial nacional II (EC-0132). Este Programa, que continuará apoyando la rehabilitación y mejoramiento de la red vial principal, tiene como condiciones previas la implementación de la reorganización del MOP, con vistas a mejorar y modernizar la administración vial, dándole un marco estable a la presente operación. Por otra parte, se está preparando un préstamo de cooperación técnica Apoyo a la inversión privada en infraestructura (EC-0180) que permitirá contar con recursos suficientes para desarrollar proyectos específicos en el área de las concesiones viales, así como en otras áreas de infraestructura económica. Este préstamo permitirá poner proyectos completos en el mercado,

3 La ejecución de esta cooperación técnica ha cobrado recientemente un nuevo impulso, con la contratación de diversas consultorías, habiéndose desembolsado un total de US\$410.000, equivalente al 25,3%.

4 El componente destinado a apoyar las concesiones viales destina un total de US\$98.600, los que están siendo utilizados en la contratación de expertos nacionales que asisten a la UC en la preparación del programa de concesiones viales.

5 El puerto de Guayaquil ha racionalizado su estructura de personal, vendido los equipos que anteriormente administraba y privatizado las operaciones de carga y servicio a las naves. Las concesiones para las terminales de contenedores y de carga general están próximas a ser licitadas.

6 Está pronta a ser contratada la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para asistir a CONAM en el desarrollo de un plan de acción y estrategia para la construcción y operación privada de los nuevos aeropuertos para Quito y Guayaquil.

habiéndose previamente desarrollado el marco legal e institucional con la operación aquí propuesta. 7/

III. EL PROGRAMA DE CONCESIONES

A. Alcance y antecedentes

- 3.1 El Programa de concesiones viales abarca 5 grupos, con una extensión total de 1.075 km y una inversión prevista de US\$413 millones. Estos grupos comprenden 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, para continuar con el proceso de concesión vial, las dificultades que han surgido con las concesiones ya otorgadas deben ser examinadas y resueltas para que el programa 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 y compromiso 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 capacitación y entrenamiento apropiados e instalaciones y equipos adecuados. Para tal fin, el MOP se ha comprometido a que la UC dependa directamente del Ministro, esté dotada de recursos financieros y técnicos apropiados e incorpore profesionales con experiencia, para luego proceder a su capacitación, hecho éste que será reafirmado por el Proyecto.
- 3.4 Sin embargo, la experiencia de la UC no es suficiente para diseñar y llevar adelante el proceso de concesiones. 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 12 meses a 24 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.

7 Se ha puesto especial énfasis para que ambas operaciones se complementen mutuamente, sin repetir esfuerzos.

- 3.5 La solución satisfactoria de estos problemas es crucial para el éxito del programa de concesiones 8/, por lo que se precisa actuar con seguridad y rapidez en la contratación de las firmas consultoras. La operación propuesta del FOMIN permitirá que se realicen dichas tareas con la celeridad y capacidad exigida y pondrá a disposición de las autoridades la experiencia del Banco en el tema.
- 3.6 Como resultado del fortalecimiento institucional, al final de la presente cooperación técnica se contará con una UC capacitada, dotada con personal profesional experimentado y con instrumentos técnicos, legales y financieros adecuados para llevar adelante el programa de concesiones viales. Asimismo, se habrá diseñado e implementado una agencia de regulación autónoma, que garantizará a inversores que habrá una administración profesional de los contratos de concesión, sin interferencias políticas.

C. Monitoreo y control de calidad ambiental

- 3.7 El programa de concesiones viales brindará particular importancia a los aspectos socioambientales de los proyectos. Para ello: (i) MOP permanecerá a cargo del dictado de normas ambientales para el sector vial 9/, incluyendo los contenidos de los estudios de impacto (EIA), auditorías ambientales y planes de manejo; (ii) la UC incorporará en los documentos licitatorios las obligaciones que, en materia ambiental, el concesionario deberá realizar durante la vigencia de su contrato; y (iii) la agencia reguladora 10/ 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 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 Ecuador en el fortalecimiento del sistema de concesiones de carreteras y la incorporación del sector privado en la provisión y operación de esta infraestructura de transporte.

8 Este Programa no financiará actividades relacionadas a proyectos específicos. Una vez obtenido avances significativos en su ejecución, se podría acceder a recursos de la Línea de Actividad para asistir al MOP en el desarrollo de su programa de concesiones.

9 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 MOP) o de los concesionarios privados.

10 En el diseño de la agencia reguladora deberá preverse la responsabilidad que la misma tendrá en materia ambiental, garantizando que la misma cuente con los recursos profesionales, financieros y técnicos requeridos para supervisar el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por los concesionarios.

- 4.2 El propósito específico del Proyecto es proveer asistencia técnica para aumentar la capacidad de la Unidad de Concesiones del MOP para cumplir todas las etapas del Programa de Concesiones y ampliar la red vial principal entregada en concesión y establecer la agencia de regulación del transporte. 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 MOP-UC en materia de establecimiento de políticas y estrategias, capacitación en concesiones y regulación del transporte, diseño del programa de concesiones viales, gestión y promoción de negocios, criterios de financiamiento de concesiones, marco legal y normativo de las concesiones y desarrollo de mecanismos de licitación, aspectos institucionales de la administración de contratos de concesión y la creación y puesta en marcha del órgano de control de concesiones.
- 4.4 El Proyecto comprende la realización de cuatro componentes interrelacionados:

Componente 1 - Fortalecimiento institucional y revisión y desarrollo del marco legal y regulatorio (US\$390.000)

- (i) revisión del marco legal y reglamentario existente, incluyendo los aspectos ambientales;
- (ii) desarrollo de las bases de licitación y del contrato de concesión pro forma;
- (iii) diseño legal e institucional de la agencia reguladora; entre las alternativas a considerar se contemplará la creación de una agencia reguladora autónoma exclusiva para el sector vial, la que luego podría expandirse para abarcar otras infraestructuras de transporte;
- (iv) desarrollo funcional y organizacional de la agencia reguladora y plan de acción para su implementación coordinada con el desarrollo del Programa y la aparición de los primeros concesionarios; y
- (v) capacitación del personal del MOP-UC y la agencia de regulación.

Componente 2 - Desarrollo del programa de concesiones (US\$273.000)

- (i) desarrollo del documento de políticas que guiará el programa de concesiones, en base a los adelantos producidos durante la ejecución de la asistencia técnica;

- (ii) desarrollo de un modelo de evaluación económica y financiera de las redes viales a ser entregadas en concesión; diseño de las mismas de forma tal de garantizar un dimensionamiento que atraiga inversores internacionales;
- (iii) desarrollo de modelos financieros que establezcan la rentabilidad financiera privada de los proyectos;
- (iv) 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
- (v) desarrollo de las normas técnicas y ambientales de calidad del servicio a ser brindada por el camino y metodologías para su medición, seguimiento y control, a ser incluidas en el contrato de concesión.

Componente 3 - Desarrollo de estudios de demanda (US\$510.000)

- (i) desarrollo de los estudios de demanda y niveles de servicio resultantes en las redes viales a ser entregadas en concesión; estudios de origen-destino, composición vehicular, costos de operación vehicular, naturaleza del crecimiento del tránsito (inducido, generado); metodologías aplicables; proyecciones; y
- (ii) estudios de impacto y sensibilidad a la tarifa de peaje, capacidad y disposición de pago de usuarios y productos, proyección de ingresos por nivel tarifario, estructura tarifaria por tipo de vehículo, localización de barreras de peaje, recomendación de rangos tarifarios aplicables.

Componente 4 - Promoción del programa de concesiones 11/ (US\$215.000)

- (i) realización de talleres orientados a difundir el Programa e informar y dar participación a los potenciales inversores, financistas, usuarios y otros sectores legítimamente interesados en el mismo;
- (ii) desarrollo de una campaña de información pública, explicando el alcance del programa de concesiones, su impacto sobre la comunidad y los usuarios y la forma que éstos tendrán de participar en el programa y las decisiones que se adopten; y

11 Este componente no incluye la financiación, por el FOMIN, de los viajes de promoción ("road show") los que, de darse el caso, serán cubiertos con recursos gubernamentales.

- (iii) preparación de base de datos ("data room"), su contenido y metodología de operación, incluyendo los aspectos ambientales, que de acceso y facilite la participación de terceros interesados en el proceso de concesión.

C. Aspectos ambientales

- 4.5 El Departamento de Impactos Ambientales (DIA) del MOP es responsable por la revisión y control de la calidad ambiental de las obras viales. En este sentido, tiene a cargo la ejecución de estudios ambientales y la supervisión de los aspectos ambientales en las obras viales. Además, desarrolla y prepara las Normas y Especificaciones de carácter ambiental para las distintas carreteras del país y coordina con otras instituciones las actividades relacionadas a este componente. 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 dentro del Componente 1 de la presente asistencia técnica.

D. Costo y financiamiento del proyecto

- 4.6 El presupuesto del proyecto asciende a US\$1,92 millones. La contribución del Gobierno alcanza el 40% 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.
- 4.7 El proyecto prevé la contratación de un coordinador, con experiencia internacional, a tiempo completo, el que estaría financiado con recursos del FOMIN, y gastos de administración que cubren la contratación de personal profesional local; por último las contingencias (10% del costo total) están destinadas a prevenir desfases de costos en las consultorías. Un resumen del presupuesto se presenta a continuación:

Presupuesto (miles US\$)	FOMIN	APORTE LOCAL	TOTAL
Componente 1	290	100	390
Componente 2	200	73	273
Componente 3	380	130	510
Componente 4	45	170	215
Coordinador del Proyecto	120		120
Aministración		220	220
Contingencias	115	77	192
Total del Proyecto	1.150	770	1.920

E. Administración y ejecución

- 4.8 El ejecutor del Proyecto será el MOP, por medio de su UC; el MOP tendrá el rol fundamental en la definición, características y alcance del Programa de concesiones y su implementación. El MOP podrá transferir recursos en forma parcial al CONAM, si la transferencia facilitara la ejecución del proyecto, previa no objeción del Banco 12/.
- 4.9 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 (componente 2) y estudios de demanda (componente 3), pues los mismos serán referentes utilizados por los distintos postores nacionales e internacionales para juzgar la bondad de los proyectos.
- 4.10 El MOP-UC 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 13/; (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 período de ejecución del proyecto.
- 4.11 Para llevar a cabo las tareas previstas en el párrafo anterior, la UC deberá contar con la siguiente capacidad profesional mínima, propia o contratada: un coordinador 14/; dos economistas con especialidad en finanzas; dos ingenieros en transporte y tránsito;

12 Se espera que el MOP sea, en todos los casos, el responsable técnico y administrativo de la presente cooperación técnica; sin embargo, de darse el caso que el CONAM estuviera en mejores condiciones de contratar una actividad dada, sería conveniente que el MOP tuviera la facultad de solicitar a aquél que asuma el rol de responsable administrativo. El CONAM es la agencia en mejores condiciones para conducir la implementación y desarrollo funcional de la agencia reguladora, dada la posible ampliación de ésta para abarcar otras infraestructuras de transporte.

13 El Banco ha entregado a la UC una versión preliminar de los TdR ambientales aplicables al Programa.

14 La contratación de este coordinador será de 24 meses, similar a la duración prevista de la operación.

dos abogados; 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 MOP, siempre que la transferencia se haga con carácter de permanencia. 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

- 4.12 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 15/ : (i) haber aprobado y hecho pública la política de concesiones viales; (ii) estar la UC bajo dependencia funcional directa del Ministro, haber designado los funcionarios que la integrarán y provisto de recursos presupuestarios suficientes para su funcionamiento; y (iii) presentado un plan de acción 16/ que incluya: (a) el cronograma de actividades; (b) términos de referencia (TdR) preliminares de los principales consultores y estudios que serían contratados con recursos del Proyecto; y (c) TdR de los funcionarios que serían contratados con recursos de contrapartida local, cronograma de incorporación de estos últimos y plan de capacitación y entrenamiento para ellos.
- 4.13 El cronograma de ejecución del proyecto será por un plazo de 24 meses y el plazo para desembolsos de recursos será de 30 meses, ambos períodos contados a partir de la vigencia del convenio. MOP-UC 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.
- 4.14 La adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría se efectuarán de acuerdo con los procedimientos del Banco.

15 La UC cuenta con personal profesional que se encuentra abocado al cumplimiento de estas condiciones previas. A su vez, el Banco ha contratado consultores que asisten a la UC en aspectos específicos de la política de concesiones viales.

16 Esta cooperación técnica separará la suma de hasta US\$20.000, la que estará exenta del cumplimiento de las condiciones previas, con el objeto de contratar al coordinador para asistir a la UC en la preparación de este plan de acción.

- 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 el MOP-UC, CONAM y el Banco. La supervisión del Banco será realizada mediante reuniones periódicas del especialista sectorial responsable de la Representación en Ecuador con el ejecutor y el coordinador de la UC, misiones de administración anuales y a través de informes semestrales que deberán ser elaborados y sometidos al Banco por la UC dentro de los 30 días siguientes al final de cada semestre.
- 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 1); (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 UCC ascienden a US\$300.000 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 Ecuador.

H. Beneficios del Programa

- 4.20 Como consecuencia de la implementación del Programa, el Gobierno contará con un marco de políticas, legal, institucional y técnico

que le permitirá desarrollar concesiones en infraestructura vial, lo que incrementará la inversión y disminuirá la baja calidad del mantenimiento de la red vial principal.

- 4.21 Esta experiencia podrá ser transferida a otras jurisdicciones (provincias y municipios que desean licitar concesiones viales en sus propias jurisdicciones) o sectores (puertos y aeropuertos, entre otros), los que se beneficiarán con la experiencia ganada por el MOP-UC durante esta operación.
- 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 a crearse y las modificaciones que se instrumentarán al mismo. El riesgo de coordinación institucional se ve atenuado por la activa colaboración existente entre el MOP y CONAM.
- 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, estableciendo cláusulas en los contratos de concesión que mitigarán los riesgos políticos.

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 del Banco expresadas en el Documento de País (en preparación). En la estrategia del Banco (párrafos 6.2 y 6.10) de dicho documento se destaca el apoyo a la creación de un ámbito adecuado para la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura.

VII. EVALUACION

- 7.1 Para garantizar un adecuado seguimiento de la ejecución 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.

ECUADOR - PUMIN
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS
TC-97-95-27-1
ACTIVIDADES Y RESULTADOS

Objetivo general: Apoyar al Gobierno de Ecuador en el desarrollo del sistema de concesiones privadas de obras viales. El propósito específico es fortalecer la capacidad técnica e institucional de la Unidad de Concesiones (UC) del MOP, profundizar el programa de concesiones viales que el Gobierno viene ejecutando y ampliar la red vial principal entregada en concesión. Ello mejorará la gestión, mantenimiento y operación de la infraestructura vial, ampliando el ámbito de actividad del sector privado.

Componentes	Actividades	Resultados esperados ¹
Fortalecimiento institucional y gestión y desarrollo del marco legal y regulatorio	revisión del marco legal y reglamentario existente, incluyendo los aspectos ambientales;	propuesta de modificación al marco legal y regulatorio. Plazo: 5 meses.
	desarrollo de las bases de licitación y del contrato de concesión pro forma;	documentos elaborados. Plazo: 8 meses.
	diseño legal e institucional de la agencia reguladora autónoma exclusiva para el sector vial, la que luego podría expandirse para abarcar otras infraestructuras de transporte;	análisis de alternativas y propuesta. Plazo: 12 meses.
	desarrollo funcional y organizacional de la agencia reguladora y plan de acción para su implementación coordinada con el desarrollo del Programa y la aparición de los primeros concesionarios; y	aprobación de la nueva estructura y implementación: Plazo 15 y 24 meses respectivamente.
	capacitación del personal del MOP-UC y la agencia de regulación.	durante toda la operación.

¹ plazos contados a partir del inicio de ejecución del Programa.

Componentes	Actividades	Resultados esperados
desarrollo del programa de concesiones	<p>desarrollo del documento de políticas que guiará el programa de concesiones, en base a los adelantos producidos durante la ejecución de la asistencia técnica;</p> <p>desarrollo de un modelo de evaluación económica y financiera de las redes viales a ser entregadas en concesión; diseño de las mismas de forma tal de garantizar un dimensionamiento que atraiga inversores internacionales;</p> <p>desarrollo de modelos financieros que establezcan la rentabilidad financiera privada de los proyectos;</p> <p>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</p> <p>desarrollo de las normas técnicas y ambientales de calidad del servicio a ser brindada por el camino y metodologías para su medición, seguimiento y control, a ser incluidas en el contrato de concesión.</p>	<p>revisión del documento y actualización anual del mismo.</p> <p>programa de concesiones viales terminado y evaluado. Plazo 8 meses.</p> <p>modelos probados y disponibles para su aplicación. Plazo 8 meses.</p> <p>análisis finalizado y recomendaciones incorporadas a la política. Plazo 8 meses.</p> <p>análisis finalizado y recomendaciones incorporadas a la política. Plazo 8 meses.</p>
desarrollo de estudios de demanda	<p>desarrollo de los estudios de demanda y niveles de servicio resultantes en las redes viales a ser entregadas en concesión; estudios de origen-destino, composición vehicular, costos de operación vehicular, naturaleza del crecimiento del tránsito (inducido, generado); metodologías aplicables; proyecciones; y</p> <p>estudios de impacto y sensibilidad a la tarifa de peaje, capacidad y disposición de pago de usuarios y productos, proyección de ingresos por nivel tarifario, estructura tarifaria por tipo de vehículo, localización de barreras de peaje, recomendación de rangos tarifarios aplicables.</p>	<p>estudios completos para las primeras redes a ser ofrecidas en concesión. Plazo 12-15 meses.</p> <p>estudios completos para las primeras redes a ser ofrecidas en concesión. Plazo 12-15 meses.</p>

Componentes	Actividades	Resultados esperados
<p>promoción del programa de concesiones</p>	<p>realización de talleres orientados a difundir el Programa e informar y dar participación a los potenciales inversores, financistas, usuarios y otros sectores legítimamente interesados en el mismo;</p> <p>desarrollo de una campaña de información pública, explicando el alcance del programa de concesiones, su impacto sobre la comunidad y los usuarios y la forma que éstos tendrán de participar en el programa y las decisiones que se adopten; y</p> <p>preparación de base de datos ("data room"), su contenido y metodología de operación, que de acceso y facilite la participación de terceros interesados en el proceso de concesión.</p>	<p>durante el transcurso de la operación. Especial énfasis durante el primer año.</p> <p>a partir de los seis meses de iniciada la operación. Esta actividad continuará durante todo el proyecto</p> <p>a partir de los 15 meses, cuando se dispone del programa de concesiones y los estudios de demanda.</p>

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. COOPERACION TECNICA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CONCESION DE CARRETERAS

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 la República del Ecuador 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 apoyar el fortalecimiento institucional en concesión de carreteras.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.150.000 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