

# DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

PERÚ

20 DE DICIEMBRE DE 2004

## I. DATOS BASICOS

<b>Título del proyecto:</b>	Apoyo a la descentralización vial departamental - Programa de caminos departamentales		
<b>Número del proyecto:</b>	PE-0236		
<b>Jefe de División:</b>	Ana María Rodríguez		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Jefe: Rodolfo Huici; otros miembros: Miroslava de Nevo, José Manuel Cabral, Isabel Cardona (RE3/FI3), Juan Manuel Leño (COF/CPE) y Diego Buchara (LEG). El Programa se prepara en conjunto con el Banco Mundial, cuyo equipo es liderado por Aurelio Menéndez		
<b>Fecha del Esquema:</b>	9 de marzo de 2004		
<b>Prestatario:</b>	República de Perú		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Departamental (Provías Departamental, PVD)		
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (CO)	US\$	50 millones
	Cofinanciamiento (BM)	US\$	50 millones
	Local:	US\$	100 millones
	Total:	US\$	200 millones
<b>Fechas tentativas:</b>	Misión de análisis		marzo de 2005
	Comité de Préstamo		abril de 2005
	Directorio		mayo de 2005
<b>PTI:</b>	No califica (¶5.3)		
<b>SEQ:</b>	No califica. La naturaleza de las obras a realizar, así como su justificación económica (ahorros en costos de operación de vehículos), hace que este Programa no califique como un proyecto que promueve la equidad social (¶5.3)		

## II. MARCO DE REFERENCIA

### A. Introducción

- 2.1 Desde principios de la década de los noventa el Perú realizó notables avances en materia de estabilización macroeconómica y reformas estructurales, restauración de relaciones con la comunidad financiera internacional y rehabilitación y expansión de su infraestructura productiva y social. Sin embargo, el progreso en la reforma del estado, en el marco de un proceso altamente centralizado, fue frágil y la lucha contra la pobreza no avanzó suficientemente. La descentralización, esencial para alcanzar los objetivos de modernización política, económica y social reclamados por la población, sólo comenzó en los últimos años.

### B. La descentralización política, fiscal y sectorial de transporte

- 2.2 El gobierno de Perú (GdP) ha iniciado un proceso de descentralización con el fin de promover “el desarrollo integral, armónico y sostenible” de las regiones del país, mediante una clara separación y delegación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local. Para ello se dictó un marco legal formado principalmente por las leyes de *Reforma Constitucional sobre Descentralización*, de *Bases de la Descentralización* y *Orgánica de Gobiernos Regionales*. En ellas se establece los alcances de la descentralización, gradualidad de ejecución, simultaneidad con la reforma del estado, y la necesaria flexibilidad para hacerla sostenible.
- 2.3 La descentralización no presenta los mismos avances en materia fiscal. Los gobiernos regionales (GR) manejan pocos recursos, todos ellos transferencia del tesoro nacional, limitados a aquéllos antes ejecutados por los ex Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), el viejo brazo administrativo de gestión desconcentrada, para atender gastos corrientes y de inversión<sup>1</sup>. La descentralización, parcial, de la base fiscal, no está prevista en el debate político.
- 2.4 A partir de las leyes de descentralización, los GR son los únicos responsables de la gestión vial en la red secundaria y del transporte automotor en su jurisdicción. Para ello, el GdP les transfirió el personal, equipo, instalaciones y recursos antes a cargo de las Direcciones Regionales de Transporte (DRT) de los CTAR. En lo que respecta a los caminos rurales, la Ley Orgánica de Municipalidades asigna esta responsabilidad a la jurisdicción municipal, ya sea provincial o distrital. En ambos niveles gubernamentales de la gestión vial, entonces, la descentralización está legalmente establecida; la transferencia se limita, por tanto, a recursos varios (GR) o a la gestión de los caminos (GR y municipios).

---

<sup>1</sup> Las asignaciones presupuestarias son rígidas y no permiten transferencias entre gastos corrientes y de inversión, dejando al gasto corriente sumamente restringido. Esto supone una fuerte afectación al financiamiento del mantenimiento de la infraestructura económica, privilegiando la inversión en obras por sobre su conservación.

### **C. El sector vial**

- 2.5 El transporte por carretera es la forma principal de transporte; no obstante, Perú es un país con escasa dotación de infraestructura vial. La red vial está organizada en tres niveles: (i) 17.200 km de carreteras nacionales, (ii) 14.300 km de carreteras secundarias o departamentales y (iii) 46.900 km de caminos rurales o terciarios. Cada jerarquía de red está claramente asignada a un nivel de gobierno: la red primaria o estatal, al nacional; la red secundaria, a las regiones; y la red terciaria o vecinal, a los gobiernos locales. Si bien el estado de la red nacional ha mejorado como consecuencia de una política continua de inversión pública y la red terciaria ha mejorado sostenidamente gracias a los programas de mantenimiento y rehabilitación en curso, la situación de la red secundaria continúa siendo crítica.
- 2.6 Los caminos secundarios promueven el vínculo rural-urbano y mejoran la conexión entre ciudades de porte medio. La red departamental, de la cual sólo el 8% está pavimentada y menos de 3.000 km se encuentran en estado bueno o regular, son el vínculo necesario entre la red de caminos rurales y la red nacional. Juega un rol esencial en el desarrollo de los mercados regionales y en la vinculación de las ciudades pequeñas y medianas con los centros económicos de mayor importancia. Dada la alta población rural, fortalecer el vínculo rural-urbano es crítico para el desarrollo de las economías locales y la promoción de la movilidad a áreas que ofrezcan mayores oportunidades.

### **D. Situación institucional del sector transporte**

- 2.7 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es el ente rector del transporte de jurisdicción nacional en todos sus modos. Actúa por intermedio de su Viceministerio de Transportes (VMT), que posee una estructura organizativa basada en direcciones generales que responden a una división modal, complementada con unidades ejecutoras especializadas en el sector vial y empresas públicas a cargo de los ferrocarriles, puertos y aeropuertos.
- 2.8 El MTC posee, para la gestión vial, una organización integrada por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, a cargo de los aspectos normativos y de políticas y tres agencias ejecutoras, llamadas Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte (Provías), cada una actuando en la red vial según su jerarquía. En la red vial primaria interviene por medio de Provías Nacional para su mejoramiento, rehabilitación, expansión y mantenimiento. En la red vial secundaria, Provías Departamental (PVD) tiene hoy la labor de transferir esta responsabilidad a los GR. Por último, en materia de red terciaria, Provías Rural es el brazo con el que interviene en apoyo de los gobiernos locales (GL).
- 2.9 Sin embargo, el MTC no posee políticas claras y explícitas en materia de gestión e inversión, principalmente viales, y esta carencia se manifiesta en los programas que impulsa, muchos de ellos contradictorios en su definición, y en la orientación dada a sus agencias ejecutoras. Una explicación es la continua caída en recursos de inversión pública destinados al sector, lo que ha generado crecientes tensiones

entre las necesidades y demandas de la población y la posibilidad de satisfacerlas. Esta carencia, reconocida como tal por una operación del Banco (préstamo 1503/OC Programa de reforma de la competitividad PE-0239) está siendo resuelta mediante la contratación de consultorías especializadas.

- 2.10 En materia de vialidad secundaria y terciaria, el MTC carece formalmente de atribuciones legales para actuar; su estrategia para la red terciaria, vigente desde 1995 (¶6.3) ha sido intervenir en su rehabilitación y mantenimiento por medio del Programa de Caminos Rurales (PCR), mientras asiste a los municipios en el desarrollo de su capacidad de planificación y gestión. Este Programa también rehabilitó y mantuvo 2.700 km de red vial secundaria, los que fueron transferidos durante 2004 a los GR<sup>2</sup>. Esta estrategia de actuación directa está evolucionando hacia la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica e institucional para que los gobiernos subnacionales asuman plenamente sus responsabilidades.
- 2.11 La descentralización supondrá, asimismo, un cambio institucional para PVD, que deberá reestructurarse de una agencia de ejecución de obras a otra que proveerá asistencia técnica, institucional y financiera a los GR. Las implicancias de esta reestructuración incluyen la adopción de decisiones en materia de gestión del equipo mecánico hoy a su cargo, reducción de personal y, en general, un cambio profundo de cultura institucional. Estas acciones serán apoyadas por el Programa.
- 2.12 Por su parte, los GR constituyeron Gerencias de Infraestructura (GI), a cargo de la gestión vial y hoy enfrentan el desafío de consolidar y mejorar esa función y las instituciones responsables; la capacidad institucional, técnica y financiera de estas GI es dispar.

#### **E. Estrategia del Banco en el País y el sector**

- 2.13 La estrategia del Banco busca: (i) elevar la productividad y competitividad de la economía; (ii) mejorar la eficiencia de la política social; y (iii) crear un Estado moderno y eficiente, al servicio de la población. La estrategia para el sector transporte apoya la mejora de la competitividad mediante el desarrollo de la logística y regulación del transporte y tránsito terrestres, la participación del sector privado en la provisión de infraestructuras y servicios de transporte y el desarrollo del transporte público de pasajeros en zonas urbanas. Crecientemente se busca trabajar con los gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad de gestión de las infraestructuras y servicios de transporte a su cargo. En el sector vial, se busca actuar simultáneamente en las tres redes, especializar y definir claramente las atribuciones y competencias de las agencias responsables en la red en la que se desempeñan, y fortalecer la capacidad de gestión y planificación.

---

<sup>2</sup> Estos caminos, en buen estado de conservación, se encuentran entre los de mayor importancia de los departamentos donde el PCR actúa. La transferencia realizada supone: (i) asignar la responsabilidad de su gestión al GR; (ii) asignar recursos presupuestarios de destinación específica para el mantenimiento y su supervisión; y (iii) conservar el sistema de gestión del mantenimiento basado en microempresas viales. Estas medidas son parte de la columna vertebral del nuevo Programa.

- 2.14 El Programa contribuirá a los siguientes aspectos de la estrategia vigente para el país: (i) apoya la rehabilitación, expansión y conservación de la red secundaria, funcional a la expansión de las actividades productivas regionales; (ii) mejora la integración física y económica de los sectores rurales tradicionalmente postergados, contribuyendo al esfuerzo de reducción de la pobreza y facilitando el incremento en la cobertura y eficiencia de los servicios sociales; y (iii) apoya la capacidad de gestión de los recientemente creados GR, como forma de llevar la administración pública más cerca de los ciudadanos.
- 2.15 El Programa propuesto, por su naturaleza y objetivos, es congruente con el plan de gobierno así como con los objetivos de acción establecidos por la Octava Reposición de Recursos del Banco y sus estrategias. El Programa ha sido incluido entre la lista de proyectos incorporados al Documento de País y en la ayuda memoria de la misión de programación de mayo de 2004.

#### **F. Estrategia del Programa**

- 2.16 La experiencia de la gestión centralizada de la red vial secundaria no ha satisfecho las necesidades de la población. A pesar de contar con recursos no despreciables (más de US\$50 millones anuales en los últimos años), la falta de un sistema de programación de inversiones con claras prioridades y, sobre todo, la inexistencia de un sistema de conservación, hizo que estos caminos nunca alcanzaran y mantuvieran la calidad requerida. La rehabilitación de estos caminos se hizo muchas veces bajo estándares técnicos que no garantizaban su estabilidad y conservación (insuficientes e inadecuados sistemas de drenaje y obras de arte, insuficiente atención a aspectos tales como estabilidad de taludes y ambientales), lo que llevaba a la pérdida de transitabilidad al poco tiempo de ser rehabilitados.
- 2.17 Un aspecto adicional proviene de la vastedad de la red secundaria y de los bajos tránsitos (pero no por ello despreciables) que la utilizan. Estas circunstancias llevan a que la solución de pavimentos asfálticos generalmente sea excesivamente costosa para los recursos disponibles e innecesaria frente a las características y naturaleza de la demanda. Sin embargo, nunca llegó a desarrollarse una metodología apropiada de rehabilitación y conservación de caminos de bajo costo, en afirmado, que brindara condiciones adecuadas de transitabilidad y conectividad a la red vial secundaria, condiciones adaptadas a las necesidades de la población y a la capacidad económica de sostenibilidad de la infraestructura ofrecida.
- 2.18 La descentralización política cambió el ámbito donde estos temas se resuelven. En principio, identificó la vialidad como uno de los sectores donde la responsabilidad corresponde exclusivamente a los recientemente creados GR, por lo que no cabe la transferencia de funciones, sino de medios hoy en poder del gobierno central. Pero para que esta transferencia sea exitosa, un nuevo modelo de gestión debe implementarse y el GdP está buscando un enfoque que enfrente tanto el problema técnico como las aristas políticas involucradas. Para ello, ha constituido una Comisión Multisectorial, integrada por las instituciones competentes en transporte y descentralización (Ministerio de Economía y Finanzas; Consejo Nacional de

Descentralización; Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Provías Departamental), para delinear una política que permita realizar una transición ordenada desde la gestión centralizada, por deficiente que esta fuera, a la gestión a cargo de los GR y asistir en la preparación del Programa.

- 2.19 Dada la experiencia del Banco en la gestión descentralizada de caminos rurales, el GdP ha solicitado su apoyo, para mejorar sustancialmente la capacidad de gestión vial y de transporte en el nivel regional, introduciendo prácticas innovadoras y eficaces que acompañen el proceso de descentralización en un aspecto esencial a su éxito. La experiencia desarrollada en el PCR (¶6.3), llevó al GdP a buscar una operación conjunta con el Banco Mundial, impulsando así una política única de actuación en la red secundaria.
- 2.20 El préstamo 1437/OC Modernización del estado y descentralización, con vínculos temáticos al Programa propuesto, es indicativa de la necesidad de asegurar el compromiso político de las autoridades, junto con la activa participación de los beneficiarios (en este caso, los GR), para lograr los resultados esperados.

### **III. EL PROGRAMA**

#### **A. Objetivo**

- 3.1 El objetivo principal es apoyar la descentralización vial, mediante el desarrollo de las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales a cargo de la red vial secundaria. El objetivo específico supone proveer una mejor integración y conectividad a la población y reducir los costos de transporte y tiempos de viaje a los usuarios a través de inversiones en rehabilitación y mantenimiento, y acciones dirigidas a la mejora del sistema de gestión vial y de transporte.

#### **B. Descripción**

- 3.2 El Programa mejorará la capacidad de gestión vial y de transporte de PVD y los gobiernos regionales, apoyándolos en las áreas:
  - a. *institucional*: desarrollando la capacidad de las agencias responsables, incorporando prácticas probadas de gestión vial mediante la tercerización de labores y la aplicación de procedimientos transparentes, fomentando la participación de la comunidad y autoridades locales en la identificación de prioridades, la planificación y el seguimiento de las actividades realizadas, alineando las inversiones a las necesidades locales identificadas a través de planes regionales de desarrollo;
  - b. *técnica*: estableciendo y rehabilitando los caminos con estándares técnicos de bajo costo, principalmente en afirmado, que a la vez que aseguran su estabilidad y duración son compatibles con el nivel y composición de la demanda, reduciendo los costos de inversión, incorporando prácticas de

conservación vial que garantizan alcanzar plenamente la vida útil de diseño y aplicando adecuadas prácticas socioambientales y de participación de las minorías. El modelo de gestión de la conservación vial, basado en el ciclo de vida útil (rehabilitación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico y nuevo mantenimiento rutinario de los caminos), aplicado por el PCR en la red terciaria, pero también en los 2.700 km transferidos, es esencial a la sostenibilidad técnica de la red; y

- c. *financiera*: reorientando el gasto vial que hoy realizan los GR, dirigiéndolo hacia las prioridades más sentidas, mejorando el sistema de rendición de cuentas, tanto hacia las autoridades como hacia la ciudadanía, aplicándolo en actividades de alto retorno económico y social, con incentivos para inducir estas buenas prácticas.

- 3.3 La cobertura geográfica es amplia; las 24 regiones del país son elegibles para participar (sólo quedan excluidas las regiones urbanas de Lima Metropolitana y El Callao) y se estima que los requisitos de contrapartida podrán ser satisfechos por los GR a partir de los recursos que hoy reciben del tesoro nacional. El Programa será de adhesión; los GR serán libres de participar, una vez hayan aceptado las condiciones establecidas, las que serán consultadas durante la preparación. PVD está preparando criterios indicativos de distribución geográfica de recursos, tomando en consideración variables tales como longitud de red, población rural total, potencialidades productivas a ser satisfechas por la red vial, grado de pobreza, etc.. Se analizará la posibilidad que parte de los recursos se accedan mediante un sistema competitivo, donde la calidad de la gestión y la adhesión a los principios del Programa desempeñen un papel primordial.

## C. Componentes

### 1. componente 1: preinversión (US\$6,3 millones)

- 3.4 Financiará la elaboración de Planes Viales Participativos Regionales (PVPR), los que permitirán contar con un diagnóstico del sector transporte de la región, analizar la oferta y demanda de servicios e infraestructura, identificar y evaluar los tramos prioritarios para el desarrollo regional, que serán financiados por el Programa. Asimismo, financiará los estudios de factibilidad, diseño final y ambientales requeridos para la ejecución de las obras, no cubiertos durante la preparación del Programa (¶7.2).

### 2. componente 2: rehabilitación de caminos (US\$142,2 millones)

- 3.5 Financiará la rehabilitación y la supervisión de aproximadamente 3.000 km de caminos secundarios en los 24 departamentos elegibles. Las obras se contratarán con empresas privadas y consultores serán responsables de la supervisión. Los GR, a través de sus GI, así como PVD, estarán a cargo de la fiscalización de las obras. Para ser elegibles, los caminos deben estar incluidos en el PVPR; el Programa cuenta con rigurosos criterios económicos (factibilidad económica

basada en beneficios a los usuarios directos), técnicos (normas técnicas de rehabilitación y mantenimiento, costo máximo por km) y socioambientales (¶5.7).

### **3. componente 3: mantenimiento vial (US\$13,5 millones)**

- 3.6 El Programa prevé que todo camino rehabilitado ingrese en un sistema de gestión del mantenimiento rutinario basado en microempresas formadas por pobladores que habitan cerca de la vía. Este componente financiará: (i) el desarrollo del modelo de gestión del mantenimiento, la formación, capacitación, seguimiento y evaluación de las microempresas; (ii) el mantenimiento de los 3.000 km de caminos del Programa; y (iii) el mantenimiento rutinario y periódico de los 2.700 km de caminos secundarios rehabilitados por el PCR y transferidos a las regiones en 2004. Especial atención se prestará a la sostenibilidad técnica y financiera del modelo, en particular el financiamiento que los GR darán a la conservación vial y a la contratación de microempresas. Las actividades aplicarán criterios técnicos y ambientales basados en prácticas vigentes en el Perú y desarrolladas por el PCR.

### **4. componente 4: fortalecimiento institucional (US\$18,0 millones)**

- 3.7 El Programa enfrenta el desafío de crear un marco institucional consistente, pero ágil, que permita a los GR a planificar, gerenciar e implementar acciones en transporte de manera eficiente y sostenible. Este componente, que será manejado centralmente por PVD, busca asistir a los GR en la elevación de su capacidad institucional y técnica y su alcance se elaborará mediante una evaluación exhaustiva de las necesidades durante la preparación del proyecto. Los aspectos críticos a enfrentar incluyen: (i) la consolidación y racionalización de las GI y las DRT; (ii) acompañamiento de la transición de la gestión por administración directa a otra donde la tercerización de actividades es la forma predominante de intervención y donde la conservación vial es primordial; (iii) clara asignación de responsabilidades acerca de la regulación de los servicios de transporte de jurisdicción regional y la seguridad vial; (iv) desarrollo de normas técnicas, ambientales y sociales de construcción y mantenimiento de caminos secundarios; (v) reestructuración de PVD, de una agencia de ejecución de obras a otra que proveerá asistencia técnica, institucional y financiera a los GR.
- 3.8 Este componente financiará la implementación del sistema de monitoreo y evaluación del Programa y la administración del proyecto. El Programa adoptará indicadores que se centrarán en productos (longitud de vías rehabilitadas y adecuadamente mantenidas, microempresas creadas, contratación con el sector privado), resultados (mejora de la movilidad e integración regional, capacidad institucional) e impactos (desarrollo local, nivel de actividad económica y reducción de la pobreza).

#### **D. Costo y financiamiento**

- 3.9 Este es un Programa de inversión multianual (“*time-slice*”) en el que los GR van identificando las obras a medida que se incorporan al Programa y desarrollan sus

PVPR. Se prevé que el costo del Programa ascienda a US\$200 millones, permitiendo que el componente de inversión cubra una parte representativa de la red vial a cargo de las regiones y sea incentivo importante para que los GR incorporen el modelo de gestión vial propuesto. Se prevé que la contrapartida de los componentes cuya ejecución esté bajo los GR, sea responsabilidad de éstos, para lo que, durante la preparación, se evaluará su capacidad financiera e institucional. La contrapartida del componente de fortalecimiento institucional estará a cargo de PVD.

	<b>Fuente de financiamiento (valores en US\$ millones)</b>				
	<b>BID</b>	<b>BM</b>	<b>GdP</b>	<b>GR</b>	<b>total</b>
<b>Preinversión</b>	2,5	2,5		1,3	6,3
<b>rehabilitación de caminos</b>	35,3	35,3		71,6	142,2
<b>mantenimiento vial</b>	2,7	2,7		8,1	13,5
<b>fortalecimiento institucional</b>	4,5	4,5	9,0		18,0
<b>imprevistos, otros</b>	5,0	5,0	1,0	9,0	20,0
<b>Total</b>	50,0	50,0	10,0	90,0	200,0

#### **IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

##### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 4.1 El prestatario será la República de Perú. La ejecución del Programa estará a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por medio de su agencia Provías Departamental, y tendrá como coejecutores a los gobiernos regionales que adhieran al Programa.

##### **B. Ejecución y administración del Programa**

- 4.2 La ejecución general del Programa estará a cargo de PVD, quien mantendrá su orientación general y gobernará las relaciones con los GR participantes, en tanto coejecutores de éste. PVD estará a cargo de la administración general, de la distribución de los recursos a los GR, del seguimiento y monitoreo del uso que se haga de ellos, del establecimiento de las normas técnicas y ambientales de rehabilitación y mantenimiento de caminos, desarrollo de manuales técnicos, fiscalización de obras y cumplimiento de estándares de rehabilitación y mantenimiento aplicados y, en general, de la provisión de apoyo técnico e institucional a los GR. Para dar continuidad al seguimiento institucional del Programa, el GdP está analizando mantener la Comisión Multisectorial.
- 4.3 Los GR, por su parte, y por medio de sus GI u otros organismos responsables, tendrán a su cargo la ejecución de obras, lo que implica la contratación de estudios económicos, técnicos y ambientales, de obras y de supervisión. Todas estas actividades se harán con empresas o consultores privados, o mediante la

formación de microempresas para el mantenimiento vial. Los GR serán responsables de la administración de los recursos del Programa en su jurisdicción, si bien bajo pautas que se establecerán en el Manual de Operaciones.

- 4.4 Las relaciones entre PVD y los GR quedarán plasmadas en convenios donde se establecerá claramente las responsabilidades de las partes, especialmente las referidas a: (i) aceptación de los principios generales del Programa; (ii) aportes de recursos económicos de ambas partes; (iii) adopción del modelo de gestión vial propugnado; (iv) énfasis en el mantenimiento vial de los caminos rehabilitados y la utilización de microempresas; (v) uso de mecanismos participativos de planificación y control ciudadanos; y (vi) tercerización de actividades, entre otros.

## V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

### A. Beneficios esperados

- 5.1 Los beneficios esperados de la ejecución del Programa provendrán de una mejora sustancial en la integración regional, gracias a la provisión de un sistema vial que brindará accesibilidad permanente, elevando el nivel de transitabilidad existente y ampliando la oferta de transporte y el acceso a los mercados. Esta mayor integración entre las zonas productivas rurales con sus mercados, así como la vinculación entre las ciudades pequeñas con aquellas de mayor porte, permitirá un mejor aprovechamiento de, y acceso a, los servicios públicos y sociales, fomentando el crecimiento económico y brindando mayores oportunidades a los pobladores. La mejora en la gestión vial, así como el fortalecimiento institucional a los GR en un área de gran importancia económica y presupuestaria, ayudará a consolidar los gobiernos recientemente creados, promoviendo la gobernabilidad y la descentralización. Se espera que los principales beneficiarios sean los pobladores rurales y de las ciudades pequeñas y medianas, quienes son los que más se ven afectados por las deplorables condiciones de los caminos.

### B. Resultados esperados

- 5.2 El Programa actuará en tres niveles diferentes, productos, resultados e impactos.
- a. *productos*: constituidos por las obras a ejecutar y otros resultados directos (caminos rehabilitados y adecuadamente mantenidos; un nuevo sistema de gestión vial; desarrollo del mercado local de contratistas y consultores);
  - b. *resultados*: estos se centrarán principalmente en la mejora de la movilidad (ampliación de la oferta de transporte; mayor confiabilidad y disponibilidad de los servicios y la infraestructura vial) y la gobernabilidad regional (mayor capacidad institucional del GR en un sector de fuerte impacto político, social y económico y con peso en las cuentas públicas); y

- c. *impactos*: en el mediano plazo, se espera obtener resultados en el nivel de actividad económica, la diversificación y ampliación productiva y la reducción de la pobreza.

### **C. Clasificación PTI/SEQ**

- 5.3 A pesar de los impactos esperados en el desarrollo económico regional y la activa búsqueda de la participación comunitaria, la jerarquía de los caminos en que se actuará y la naturaleza de las obras a realizar, así como su justificación económica (ahorros en costos de operación de vehículos), hace que este Programa no califique como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

### **D. Impactos sociales y ambientales**

- 5.4 Como se reseña en ¶5.1, el Programa tendrá amplios y variados impactos socioambientales positivos. Se anticipa que el Programa no generará impactos negativos significativos debido a que los trabajos físicos planteados consisten en la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras en afirmado existentes. Los trabajos se ejecutarán principalmente en el derecho de vía actual, por lo que no se producirán grandes afectaciones prediales que requieran reubicar residentes, ni se intervendrán áreas naturales o ambiental o socialmente sensibles. Los impactos directos potenciales se relacionan con la ejecución de actividades de construcción y se anticipa que consistan principalmente en riesgos de generación de ruido y gases, interrupción parcial del tránsito, obstrucción temporal del acceso, erosión, sedimentación, degradación del paisaje, y contaminación del suelo y el agua.
- 5.5 Los principales impactos indirectos posibles son la intensificación de las presiones para el desarrollo de áreas rurales y la explotación no autorizada de recursos naturales en zonas boscosas.

### **E. Estrategia ambiental y social**

- 5.6 La estrategia propuesta para asegurar la sustentabilidad ambiental y social del Programa está conformada por la mitigación de impactos, la supervisión y seguimiento y el fortalecimiento institucional.
- 5.7 *Mitigación de impactos*. Con la finalidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos negativos anticipados, se plantean las siguientes acciones y medidas: (i) la ejecución de una Evaluación Ambiental Estratégica de la vialidad departamental, con alcance nacional, con el propósito de identificar y analizar los impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos del Programa, y definir su Plan de Gestión Socioambiental; (ii) la evaluación socioambiental rápida del primer paquete de proyectos, con la finalidad de determinar el nivel de análisis necesario y el establecimiento de los términos de referencia requeridos para los estudios (Planes de Manejo Ambiental y/o Especificaciones Técnicas

- Ambientales Generales y Particulares); los términos de referencia desarrollados como parte de esta evaluación se utilizarán en las fases posteriores del Programa; (iii) la implementación de PVPR para identificar, seleccionar y priorizar las intervenciones en cada región; los criterios originales definidos para la evaluación de planes incluyen aspectos sociales y se reforzarán con aspectos ambientales; (iv) la definición de Especificaciones Técnicas Ambientales Generales y Particulares a ser incluidas en los contratos de obras y de supervisión; y (v) la realización de conferencias preconstrucción en los sitios de obra. El equipo de proyecto está apoyando a PVD en la elaboración de los términos de referencia para la ejecución de los estudios requeridos.
- 5.8 *Supervisión y seguimiento.* Se prevén las siguientes instancias: (i) supervisión de obras por parte de empresas que cuenten con personal con experticia socioambiental; (ii) seguimiento y control por parte de la Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA) del MTC, en tanto autoridad ambiental del subsector vial, de acuerdo a lo especificado en el marco regulatorio ambiental peruano; y (iii) auditorías socioambientales independientes. El equipo de proyecto apoyará la preparación de los términos de referencia de estas últimas.
- 5.9 *Fortalecimiento institucional*<sup>3</sup>. El Programa: (i) reforzará la capacidad de la DGASA en evaluación y gestión socioambiental; (ii) elaborará un manual de gestión socioambiental de proyectos viales, en todo el ciclo de proyecto; (iii) capacitará a las GI responsables de la ejecución de las obras en los GR; y (iv) establecerá procedimientos que aseguren la capacitación socioambiental de contratistas y supervisores de obra. El equipo de proyecto apoyará en la preparación de los términos de referencia de las diversas labores.

## VI. ASPECTOS ESPECIALES

### A. El Programa y la descentralización

- 6.1 Trabajar con GR recientemente creados, sin gran experiencia institucional, a la vez que la agencia central responsable cambia radicalmente sus formas operativas, supone desafíos que el Programa deberá enfrentar en los campos político (descentralización y transferencia de funciones), institucional (consolidación de agencias viales y de transporte a nivel regional, reestructuración del propio PVD), financiero (capacidad de los GR de aportar la contrapartida) y técnico (prevalencia de la conservación, tercerización de actividades) y, por ello, supone riesgos (§6.8) que están siendo considerados durante la preparación de la operación.
- 6.2 Para resolver estos desafíos, el GdP: (i) ha constituido la Comisión Multisectorial, con presencia de todos los actores relevantes del nivel central, reflejando el apoyo

---

<sup>3</sup> El Banco ha venido prestando apoyo al fortaleciendo institucional de la DGASA a través del Préstamo BID 1150/OC-PE.

político al Programa; (ii) PVD tiene un equipo especializado trabajando en la preparación del Programa y en la descentralización de actividades viales y de transporte; (iii) el MTC posee amplia experiencia de trabajo, por medio de Provías Rural, en caminos de bajo tránsito y desarrollo de mercados locales en condiciones aún más difíciles que las que este Programa requiere; y (iv) PVD cuenta con recursos financieros adecuados a las necesidades de preparación.

- 6.3 El financiamiento conjunto con el Banco Mundial supone un esfuerzo de coordinación técnica, administrativa y operativa. La experiencia de otros proyectos similares (préstamos 901/OC-PE Programa de Caminos Rurales; 1328/OC-PE Programa de Caminos Rurales. Segunda etapa; 1501/OC-PE Programa de transporte urbano para Lima Metropolitana; 1518/OC-EC Programa de caminos vecinales) permiten transformar este aspecto en una ventaja para el Programa.

#### **B. Financiamiento de la contrapartida**

- 6.4 Este tema es crítico, pues se espera que los GR se hagan cargo de la contrapartida de los componentes a su cargo (diseños de los caminos y ejecución de obras y su mantenimiento), mientras que el aporte del GdP se ceñiría a la provisión de los recursos de endeudamiento y el componente de fortalecimiento institucional. Si bien los recursos disponibles por parte de los GR son suficientes, considerados globalmente, tienen su origen en transferencias gubernamentales y su asignación es poco flexible y, en la asignación para cada región individual pueden aparecer insuficiencias. Para atender este tema, PVD está ejecutando una consultoría, con el apoyo del MEF, para analizar la capacidad financiera de los GR y los recursos que históricamente se han destinado a la gestión vial para, en base a ellos, establecer la capacidad de financiar la contrapartida prevista y el nivel que ésta debería adoptar.

#### **C. Naturaleza de las obras**

- 6.5 Los aspectos técnicos de la preparación del Programa permitirán verificar los estándares técnicos de rehabilitación de caminos (principalmente en afirmado, pues son pocos los caminos de jurisdicción regional cuya demanda justifique su asfaltado), las labores y costos asociados a estos estándares y las medidas de protección social y ambiental a adoptar. Para un conjunto de 8 caminos (260 km de longitud total), en 8 departamentos, representativo del tipo de obras que el Programa ejecutará durante su desarrollo, se realizará un análisis de factibilidad económica, diseños de ingeniería final y estudios socioambientales, con los que se podría iniciar la ejecución de la operación propuesta. Estos caminos han sido seleccionados por PVD entre aquéllos priorizados por los PVPR.

#### **D. Excepciones a la política del Banco**

- 6.6 Se solicita la excepción a la OP-707 Mantenimiento y conservación de obras físicas y equipos, para financiar, con fondos del Programa, el mantenimiento rutinario: (i) de los caminos rehabilitados por él (¶3.6 (ii)); y (ii) de los caminos

rehabilitados por el PCR y transferidos a los GR (¶3.6 (iii); reconocimiento de contrapartida). Esta excepción es necesaria para que el Programa pueda trabajar conjuntamente con los GR en la adopción de buenas prácticas de conservación vial, dándoles continuidad a las mismas, monitoreando los resultados obtenidos, asegurando así un aspecto esencial de la estabilidad técnica de los caminos de bajo costo, que les permita alcanzar así su vida útil plena, y la sostenibilidad social y política de las soluciones impulsadas.

- 6.7 Los riesgos asociados a la excepción solicitada se ven atenuados por el reconocimiento al esfuerzo que realizan el GdP y los GR en dar continuidad al financiamiento del mantenimiento rutinario y también por que los caminos: (i) son identificados como prioritarios por los PVPR; y (ii) forman la columna vertebral del nuevo sistema de gestión del mantenimiento.

### **E. Riesgos del Programa**

- 6.8 El Programa está incluido en el Sistema Nacional de Inversión Pública, cuenta con el apoyo del MEF y forma parte de la programación multianual, mitigando así los riesgos de aprobación y apoyo institucionales. Sería, asimismo, el primer apoyo importante en recursos de inversión a los GR. Otros riesgos y momentos de ocurrencia serían:

- a. *durante la preparación:* la identificación de los caminos departamentales prioritarios se hace de manera centralizada, en lugar de realizarse a través de mecanismos participativos de planificación, si bien mitigado por la inclusión de los caminos en los PVPR (¶6.5) y su aceptación por parte de los GR; y
- b. *durante la ejecución:* (i) disminución del apoyo político a la descentralización, amenazando la implementación sostenible del Programa, ya sea por insuficientes transferencias intergubernamentales o por falta de continuidad en el apoyo técnico e institucional; (ii) dificultades financieras, ya sea por la reducción de la autorización de uso de endeudamiento o por insuficientes recursos de contrapartida, afectando los desembolsos del préstamo y la ejecución del Programa; (iii) los GR prefieren continuar con la gestión vial por administración, en lugar de asignar sus recursos al Programa y favorecer la tercerización de actividades; y (iv) los GR no alcanzan a desarrollar la capacidad institucional necesaria para enfrentar el desafío de una gestión vial amplia y comprensiva.

- 6.9 Un aspecto especial lo constituye la eventual resistencia institucional de PVD a su reestructuración. El PVD es heredero de las funciones de ejecución de labores por administración directa (¶2.16) y posee aún los recursos de personal y maquinaria que antes llevaban adelante esa tarea; así PVD es, en realidad, dos agencias: (i) aquella en extinción, brazo ejecutor de obras del MTC y (ii) aquella que prepara y ejecutará el Programa. Este conflicto institucional no resuelto impide tener una agencia consolidada detrás de un objetivo único, en condiciones de proveer el apoyo técnico, institucional y financiero que los GR requieren. El Programa prevé

brindar apoyo institucional y técnico a PVD (varios estudios forman parte de su preparación), establecer condiciones institucionales básicas de cumplimiento por parte de PVD y su temporalidad salvando esta contradicción y actividades de seguimiento en consonancia con los objetivos del Programa.

- 6.10 Las medidas de mitigación que se están preparando suponen: (i) construir capacidad institucional a nivel regional; (ii) fortalecer y acelerar la ejecución de los planes viales participativos; (iii) asegurar los recursos financieros locales mediante una evaluación de la capacidad de los GR, dimensionando los requisitos del Programa a esa capacidad; (iv) acordar con el GdP un cronograma de desembolsos compatible con la capacidad del MTC de manejo de deuda externa en su presupuesto; (v) difundir la capacidad del sector privado y las microempresas de asumir la responsabilidad de ejecución y mantenimiento de obras, con base en la experiencia de Provías Rural; y (vi) apoyar la transferencia de responsabilidades de manera oportuna, junto con los recursos del Programa, para permitir la construcción de capacidad institucional y llevar a cabo la reforma organizativa de los GR.

## VII. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 7.1 El Programa está en preparación con recursos del préstamo 1150/OC-PE Programa de rehabilitación y mejoramiento de carreteras. Tercera etapa, que preveía recursos para estudios de caminos de la red bajo, en ese momento, jurisdicción nacional. Asimismo, este préstamo tiene amplios recursos para fortalecimiento institucional no asignados, que están siendo utilizados para la preparación del Programa. El costo de preparación a ser financiado con recursos de este préstamo asciende a US\$2,1 millones (US\$534.000 asignados a labores de desarrollo institucional y el resto, US\$1.617.000, a temas técnicos).
- 7.2 Las actividades que están siendo financiadas son: (i) manuales de planificación vial regional; (ii) estudios sobre descentralización de la gestión vial de gobiernos subnacionales; (iii) estudios de tránsito y factibilidad económica de caminos de la red vial secundaria; (iv) PVRP en 8 regiones; (v) diseños de ingeniería de 260 km de caminos que permitan iniciar la ejecución del Programa; (vi) evaluación ambiental estratégica; (vii) apoyo a la reestructuración de PVD; (viii) análisis de la capacidad financiera de los GR; (ix) especificaciones técnicas para caminos de bajo tránsito; (x) formación de empresas regionales de rehabilitación y mantenimiento vial; (xi) formación de microempresas de mantenimiento vial, entre otros.
- 7.3 A su vez, el Banco Mundial aprobó una cooperación técnica no reembolsable por US\$410.000 para ayudar a PVD a preparar e implementar el Programa. Sus recursos se destinarán tanto a consultoría como a la capacitación de personal y consulta a la comunidad y otras partes interesadas.

- 7.4 Para la preparación, PVD ha constituido un grupo técnico ad hoc que se desempeña como Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial. Esta estructura ha demostrado ser adecuada y competente para las labores de preparación y promete ser el núcleo focal para la ejecución del Programa. Para que esto así ocurra, durante la preparación deberá definirse el personal clave, tales como el coordinador y los responsables administrativo, financiero, técnico, socioambiental, institucional, etc., a la vez que se desarrollan sistemas contables y financieros que den solidez a esta unidad, procurando dar estabilidad y continuidad al núcleo mencionado.
- 7.5 El Programa está avanzando dentro de los plazos programados. Se prevé tener misiones de orientación en diciembre de 2004 y de análisis en marzo de 2005; aprobación sería en mayo de 2005.

**Apoyo a la descentralización vial departamental - Programa de caminos departamentales (PE-0236)**  
**Marco Lógico**

Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>Fin (impacto)</b>			
Contribuir a la competitividad de las economías regionales mediante el desarrollo de un sistema de transportes eficiente, moderno, integrado			
<b>Propósito (resultados)</b>			
Mejorar el nivel de accesibilidad regional y la transitabilidad de la red vial departamental, aplicando una estrategia de gestión vial que fortalezca el proceso de descentralización y la jurisdicción de las regiones	Para fines de 2008 <ul style="list-style-type: none"> <li>• xx regiones tienen en vigor un nuevo sistema de gestión vial, donde la conservación es prioritaria</li> <li>• El xx% de la red vial departamental estará en buenas condiciones de circulación</li> <li>• El xx% de los habitantes rurales y de poblados medios y pequeños tendrá accesibilidad vial permanente y buena transitabilidad de caminos</li> <li>• La oferta de transporte de oferta pública (medida en t-km para carga y asientos-km para pasajeros) pasará de xx a yy</li> <li>• El tiempo de viaje, para los caminos rehabilitados, se habrá reducido en xx%</li> <li>• El costo de transporte, para los caminos rehabilitados, se habrá reducido en xx%</li> </ul>	A cargo de los GR y PVD <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de gestión de los GR y de PVD</li> <li>• Inventarios viales regionales y actualización de los PVDP</li> <li>• Encuestas a usuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• se mantiene la voluntad política para continuar y profundizar el proceso de descentralización, tanto a nivel central como regional</li> <li>• el GdP transfiere los recursos a los GR en tiempo y forma</li> <li>• los GR llevan a cabo la necesaria reforma administrativa de sus aparatos gubernamentales</li> <li>• los GR ven al Programa como una herramienta útil para la gestión vial</li> <li>• plenamente definida la descentralización de funciones en transporte</li> </ul>

**Apoyo a la descentralización vial departamental - Programa de caminos departamentales (PE-0236)**  
**Marco Lógico**

Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>Componentes (productos)</b>			
Desarrollo de Planes Viales Departamentales Participativos y de los estudios técnicos y diseños de ingeniería de los caminos priorizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• los GR participantes cuentan con PVRP actualizados y publicados</li> <li>• xx km de caminos priorizados por los PVRP cuentan con estudios de factibilidad económica y socioambiental y diseños de ingeniería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informes de progreso en la ejecución del Proyecto por parte de PVD y los GR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PVD tiene el apoyo político para avanzar en su reestructuración y transferencia de actividades</li> <li>• los GR apoyan la modernización institucional y del sector vial</li> <li>• los GR asignan las partidas presupuestarias suficientes para la gestión vial</li> <li>• amplia competencia en el mercado de la construcción vial</li> <li>• los GR apoyan el modelo de gestión del mantenimiento y han formado las ME y las PyME viales</li> <li>• no hay emergencias climáticas extraordinarias</li> <li>• no hay conflictos laborales que impidan poner en marcha</li> </ul>
Rehabilitación y mejoramiento de caminos pertenecientes a la red vial secundaria	Para fines de 2008 <ul style="list-style-type: none"> <li>• xx km de la red vial secundaria han sido rehabilitados y están en buenas condiciones de operación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informes de progreso en la ejecución del Proyecto por parte de PVD y los GR</li> </ul>	
Mantenimiento rutinario, periódico y de emergencia de caminos pertenecientes a la red vial secundaria	Para fines de 2008 <ul style="list-style-type: none"> <li>• xx km de la red vial secundaria están en buenas condiciones de operación gracias al mantenimiento que los GR proveen</li> <li>• se han formado xx microempresas de mantenimiento rutinario y xx PyME viales</li> <li>• los GR han asumido plenamente el costo del mantenimiento de los caminos rehabilitados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informes de progreso en la ejecución del Proyecto por parte de PVD y los GR</li> <li>• informes de auditorías técnicas independientes</li> <li>• presupuestos de los GR</li> </ul>	

**Apoyo a la descentralización vial departamental - Programa de caminos departamentales (PE-0236)**  
**Marco Lógico**

Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fortalecimiento institucional y adecuación del marco reglamentario del transporte de jurisdicción departamental	Para fines de 2006 <ul style="list-style-type: none"> <li>• los GR cuentan con órganos responsables de la gestión vial, con funciones bien definidas y cuadros profesionales y técnicos capacitados</li> <li>• los GR cuentan con procedimientos técnicos y administrativos apropiados para la gestión de la red a su cargo</li> <li>• PVD ha finalizado la reestructuración institucional para la ejecución del PCD, dejando de ser una unidad con capacidad de ejecución de obras por administración directa;</li> <li>• PVD cuenta con una estructura que permite acompañar y apoyar la gestión vial de los GR</li> <li>• Los GR participantes cuentan con PVRP y procedimientos técnicos y administrativos para ejecutar el PCD</li> <li>• culminó el proceso de descentralización de funciones de transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misiones de administración del Banco</li> <li>• PVRP aprobados por los GR</li> <li>• Informes de avance de PVD</li> </ul>	las reformas

**Apoyo a la descentralización vial departamental - Programa de caminos departamentales (PE-0236)**  
**Marco Lógico**

Objetivo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>Actividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de PVD y los GR</li> <li>• Estudios, diseños de ingeniería, obras y su supervisión</li> <li>• Planes Viales Departamentales Participativos</li> <li>• Rehabilitación y mantenimiento de caminos</li> <li>• Auditoría financiera</li> </ul>	Ver cuadro de costos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de supervisión de COF/CPE y misiones de administración</li> <li>• Informes trimestrales de PVD e informes de los GR</li> <li>• Informe del auditor independiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• suficiente asignación presupuestaria de recursos</li> <li>• adecuada capacidad de contratación por parte de los GR</li> <li>• TdR adecuados para las contrataciones</li> <li>• PVD y los GR cuentan con la capacidad administrativa y de gestión de contratos</li> </ul>