

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DE LA COSTA SEPTENTRIONAL

SEGMENTO 2

(JA-0044)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y
GARANTE:

Gobierno de Jamaica

ORGANISMO
EJECUTOR:

Ministerio de Gobierno Local y Obras (MLGW)

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$59,5 millones (CO)
Contrapartida local:	US\$25,5 millones
Total:	US\$85,0 millones

PLAZOS Y
CONDICIONES
FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	5 años
Tipo de interés:	Variable (subsidio FFI)
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda:	US\$ de la Facilidad Unimonetaria

OBJETIVOS:

El objetivo primordial del proyecto es mejorar las condiciones del componente Montego Bay – Ocho Ríos (Segmento 2) de la Carretera de la Costa Septentrional, a fin de reducir los costos generales del transporte vial a lo largo de esa vía, ampliar la seguridad para vehículos y peatones y aliviar las congestiones en ciertos tramos. El proyecto contribuirá a la constante expansión de la industria turística, sin alterar indebidamente el equilibrio socioeconómico y ecológico local. El mejoramiento de la carretera también brindará la infraestructura material requerida para diversificar la economía jamaicana y aportar las reservas en moneda extranjera necesarias para sustentar el desarrollo económico.

DESCRIPCIÓN:

La Carretera de la Costa Septentrional tiene una extensión de 270 km (168 millas) y conecta Negril en el oeste con Port Antonio al este, incluidos los centros turísticos de Montego Bay y Ocho Ríos. El proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional (NCHIP) consta de tres segmentos financiados por distintas fuentes. El segmento 1, de 71 kilómetros, que va desde Negril a Montego Bay, lo financia el Fondo de Cooperación Económica para Ultramar, del Japón, y el segmento 3, de 92 km, que

une Ocho Ríos con Port Antonio, será financiado por la Unión Europea.

El proyecto del BID consta de tres componentes, a saber: a) obras civiles (US\$54,9 millones) en el segmento 2 de la carretera, de 92 km, entre Montego Bay y Ocho Ríos, que comprende el fortalecimiento, rehabilitación o reconstrucción de la vía existente, realineación de tramos cortos, y reemplazo y mejoramiento de las señales de tránsito y otros elementos de seguridad; b) un plan de protección ambiental y un programa de reasentamiento (US\$11,8 millones) para las zonas afectadas a lo largo de toda la carretera; y c) un programa experimental de mantenimiento vial (US\$2,6 millones) que se pondrá a prueba en el corredor vial del norte y más adelante se extenderá a todo el país. Los costos financieros y no asignados ascienden a US\$15,7 millones.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 14 de marzo de 1995, clasificó esta operación en la Categoría III. El Comité aprobó el Resumen Ambiental del proyecto en su reunión del 22 de octubre de 1996.

BENEFICIOS:

El proyecto fue concebido con el propósito de reducir los costos de operación vehicular y mantenimiento vial, mediante el mejoramiento del diseño geométrico y las condiciones de drenaje y superficie de rodado del segmento 2 de la Carretera de la Costa Septentrional. Además, el proyecto comprende características importantes en materia de seguridad, por cuanto aumentará la visibilidad y proporcionará banquetas más anchas.

El proyecto también rendirá importantes beneficios sociales, al trasladar a las familias que residen en las servidumbres de paso a parajes mucho más seguros y con mayores garantías de tenencia de la tierra.

RIESGOS:

El principal riesgo para la debida conclusión del proyecto guarda relación con la capacidad institucional del organismo ejecutor. El NCHIP es una de las inversiones más grandes que se haya hecho en la infraestructura de Jamaica en muchas décadas. Para hacer frente a este riesgo, el proyecto comprende medidas para llevar a cabo una supervisión y seguimiento estrictos.

En segundo lugar, existe el riesgo de que los planes de protección ambiental y reasentamiento no se lleven a cabo conforme a lo acordado por el GDJ y el Banco. Las demoras podrían determinar costos adicionales para el proyecto. Para atender esta posibilidad el

Banco ha previsto un intenso seguimiento que se describe en el párrafo 3.28 y se expone pormenorizadamente en la Lista de pasos de seguimiento del proyecto (Apéndice 2).

Finalmente, existe el riesgo de que el programa de mantenimiento vial que surja del programa experimental, sea inadecuado. El documento también contiene condiciones para ejecutar este programa y asegurar su financiación. Además, se prevé que el problema del mantenimiento constituya un aspecto cardinal del Programa de Caminos y Puentes (JA-0043) cuyo estudio está previsto para el año próximo.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco consiste en concentrar sus esfuerzos en cuatro objetivos primarios, a saber: a) consolidar la transformación estructural de la economía de Jamaica, haciendo hincapié en la racionalización del estado; b) mejorar la sostenibilidad y la calidad de los servicios sociales; c) reducir la pobreza y conservar el medio ambiente; y d) promover un crecimiento más rápido de las exportaciones. En particular, el Banco ha establecido que la falta de infraestructura adecuada constituye el principal obstáculo para el crecimiento del turismo, que es la principal fuente de divisas para el país. El proyecto encara directamente esta deficiencia en la región turística más importante del país.

**CRITERIOS DE
POLÍTICA
RELACIONADOS CON
LA POBREZA Y
ASPECTOS SOCIALES:**

Con respecto a las recomendaciones del Octavo Aumento (AB-1704), el programa propuesto no se ciñe a los criterios de una operación focalizada en los pobres como beneficiarios, ni está orientada concretamente a la mujer.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

En el Apéndice 2 figuran las condiciones previas al primer desembolso y a la contratación de obras.

A fin de asegurar la ejecución apropiada del proyecto:

Representantes del organismo ejecutor, del BID y de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas, bajo la coordinación del PIOJ, se reunirán dos veces por año (cuatro veces durante el primer año de la ejecución) para controlar el progreso del proyecto (párrafo 3.29).

Durante la ejecución del proyecto, los estados financieros de éste serán certificados por el Auditor General de Jamaica.

A los efectos del contrato, cualquier referencia al "año civil" en las condiciones generales, deberá reemplazarse por la expresión "año fiscal".

Deberá someterse a licitación pública internacional los contratos de suministro de bienes y servicios por más de US\$250.000 y los de obras civiles por más de US\$2.500.000 (véase el párrafo 3.20).

Conforme a la Parte III, Sección 2(a) del Reglamento del Directorio Ejecutivo, esta propuesta debe someterse a consideración de la Comisión General.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Entorno macroeconómico

- 1.1 Jamaica, cuya población asciende a unos 2,5 millones de habitantes, viene experimentando una merma de su crecimiento económico. Desde que logró su independencia, en 1962, hasta 1973, la tasa de crecimiento anual del país fue 5%. A partir de entonces cayó a 2,9% a fines de los años ochenta, y a 1,6% en los noventa. La tasa de crecimiento en 1995 fue 0,5% y para 1996 se prevé que sea negativa. No obstante, durante este período el gobierno tuvo 12 programas del FMI y entre el Banco y el BIRF suministraron US\$1.200 millones en préstamos basados en políticas y de inversión. El ritmo de la reforma económica se aceleró sensiblemente a fines de los años ochenta. Se alcanzaron mejoras de diversos grados en lo atinente a los regímenes de cambio y comercio, en el sector financiero, en la eliminación de los monopolios estatales, el traspaso de empresas estatales y en las políticas de inversión y agrícolas.
- 1.2 La política económica reciente ha puesto sumo énfasis en la reducción de la inflación mediante el control del crédito interno, simultáneamente con el aumento de las reservas netas internacionales. Esto se logró, en gran medida, mediante la aplicación de tipos de interés altos y una acumulación de deuda interna con objeto de esterilizar las afluencias de capital (transferencias y remesas). Gracias a esto, se contuvo la inflación interna y las reservas netas aumentaron hasta superar el equivalente a cuatro meses de importaciones. No obstante, si bien la deuda externa y su servicios están bajo control, los pagos por concepto de intereses absorben casi dos quintos de los gastos del gobierno central, o el 12% del PIB.
- 1.3 La cuenta fiscal del gobierno central se deterioró en los años noventa y los gastos de capital disminuyeron. El superávit general disminuyó gradualmente del 4,2% del PIB en el ejercicio fiscal 92/93, a 1% en el ejercicio 95/96. Durante este período los sueldos y salarios aumentaron de 5,1% del PIB a 9,7% y los pagos por conceptos de intereses aumentaron, de 9% del PIB a 12,3%. Por otro lado, los gastos de capital y los préstamos netos bajaron de 5,3% del PIB a 4,9%. En el ejercicio fiscal 96/97 el mayor aumento de los gastos corresponde a la partida de sueldos y salarios, cuyo monto se estima equivalente a 13,6% del PIB, incluidos los pagos retroactivos a los empleados del gobierno por los ejercicios fiscales anteriores, equivalentes a dos puntos porcentuales. Las indicaciones preliminares sugieren que el balance general del ejercicio 96/97 arrojará un pequeño déficit.
- 1.4 Si bien el sector financiero está en vías de contracción debido a las políticas macroeconómicas y sectoriales, las reformas económicas apoyadas por el Banco brindaron el impulso necesario para el crecimiento, especialmente en los sectores del turismo, las

exportaciones no tradicionales y los servicios financieros. El proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional que se propone, contribuirá aún más al crecimiento sostenible del turismo y de las exportaciones no tradicionales.

B. Entorno regional

- 1.5 El proyecto de desarrollo del norte de Jamaica (NJDP), del gobierno, brinda apoyo al crecimiento del turismo y a la población residente. El NJDP consta de cinco subproyectos cuya dirección general está a cargo del Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), a saber:

1. Alcantarillado de Montego Bay
2. Suministro de agua para Negril
3. Drenaje y control de inundaciones en Montego Bay
4. Ampliación del puerto de Ocho Ríos
5. Proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional (NCHIP).

- 1.6 Los primeros cuatro de estos subproyectos se encuentran en distintas etapas de ejecución, con financiamiento del Fondo de Cooperación Económica para Ultramar (OECF) y se espera que los cuatro queden completos en un plazo de dos años. El NCHIP es el componente clave del NJDP y conecta materialmente todos los centros turísticos de la costa.

C. El sector del transporte

- 1.7 En esta nación insular el transporte depende casi exclusivamente de la red vial. Casi no hay navegación de cabotaje y las vías férreas existentes son vestigios de sistemas de las plantaciones que tienen más valor turístico que para el transporte. Hay dos aeropuertos internacionales —Kingston y Montego Bay— orientados hacia el tráfico

Cuadro I-1
La red vial por clasificación funcional
(En km)

Tipo de carretera	Asfalto	Grava	Tierra	Total
Arterial y secundaria	4.710	55	0	4.765
Terciaria	8.614	2.220	1.048	11.882
Urbana y suburbana	1.040	0	0	1.040
Agrícola	0	200	160	360
TOTALES	14.364	2.475	1.208	18.047

Fuente: MLGW "Una política de mantenimiento vial para Jamaica", febrero de 1996

internacional, así como varios puertos públicos y privados, cuatro de los cuales pueden recibir cruceros.

1.8 Jamaica posee una red vial madura. Prácticamente todas las comunidades rurales están conectadas con el sistema y la construcción de nuevos caminos obedece a fines concretos, por ejemplo el acceso a yacimientos mineros. La red de carreteras, incluidos los caminos nacionales y municipales, tiene una longitud total de 18.000 km, aproximadamente, en su mayor parte pavimentados (véase el Cuadro I-1).

1.9 En 1995 se asignó la responsabilidad de administrar la red vial al Ministerio de Gobierno Local y Obras (MLGW) formado mediante la fusión de dos ministerios, el de Obras y el de Gobierno Local. No obstante, la administración de las carreteras municipales se delegó en los Consejos Parroquiales y el Ministerio concentró sus esfuerzos en la red vial nacional que representa un tercio del total (Cuadro I-2).

Cuadro I-2
La red vial por clasificación funcional
(En km)

Tipo de carretera	MLGW	Consejos Parroquiales	Ministerio de Agricultura	Total
Arterial y secundaria	4.765	0	0	4.765
Terciaria	1.184	10.698	0	11.882
Urbana y suburbana	853	187	0	1.040
Agrícola	0	0	360	360
TOTALES	6.802	10.885	360	18.047

Fuente: MLGW "Una política de mantenimiento vial para Jamaica", febrero de 1996

Las asignaciones presupuestarias para los Consejos Parroquiales aún se canalizan por medio del capítulo del presupuesto correspondiente a la administración de los gobiernos locales ^{1/}. El otro organismo vinculado con el sistema de vialidad pública es el Ministerio de Agricultura, que supervisa unos 360 km de caminos rurales.

1.10 La estrategia de inversiones del gobierno se ha concentrado en proteger, rehabilitar y mejorar la red vial, pero el sistema se ha deteriorado, en parte debido al intenso tránsito y a los desastres naturales (por ejemplo el huracán Gilbert) y en parte a causa del mantenimiento inadecuado. Por ende, el Programa Quinquenal de Inversión en Infraestructura (1995-2000 FIIYP) tiene el doble objetivo de ajustar el sistema a estándares sostenibles y organizar un programa de mantenimiento sistemático. Debido a la importancia que tiene la Carretera de la Costa Septentrional para el turismo y el desenvolvimiento de toda la región, y a la necesidad evidente de encuadrarla dentro de normas sostenibles, en el marco del FIIYP se le asignó una elevada prioridad al proyecto propuesto.

^{1/} Por una orden reciente, se asigna a los consejos parroquiales dos tercios de los impuestos por matrículas de vehículos y el 100% de los impuestos sobre las propiedades locales, para ayudar a sufragar los costos del mantenimiento vial.

D. El proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional (NCHIP)

- 1.11 El proyecto de la Carretera de la Costa Septentrional establece conexiones, por intermedio de la vía troncal, entre todas las poblaciones de la costa norte, incluidas las ciudades y centros turísticos de Montego Bay y Ocho Ríos. Es, asimismo, el punto final de tres carreteras importantes que cruzan la isla y llegan a Kingston, donde se encuentran los principales servicios portuarios y aeroportuarios internacionales del país. La carretera conecta directamente con los principales balnearios jamaquinos frecuentados por los turistas, y constituye el enlace casi exclusivo entre esos balnearios y el aeropuerto internacional de Montego Bay. La mayoría de los cruceros llega a Montego Bay y Port Antonio y los pasajeros usan ampliamente la carretera para sus excursiones por un día.
- 1.12 La preparación del proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional ya lleva varios años. Está dividido en tres segmentos, cada uno con su calendario de construcción y su fuente de financiamiento, a saber:

Segmento 1: 71 km desde Negril a Reading (Montego Bay)

Segmento 2: 92 km desde Montego Bay a Ocho Ríos

Segmento 3: 92 km desde Ocho Ríos a Port Antonio

1. Antecedentes históricos

- 1.13 El mejoramiento de las condiciones del transporte a lo largo de la costa norte ha sido un tema de debate durante muchos años. Durante la preparación del NJDP, el Fondo de Cooperación Económica para Ultramar (OECF) del Japón envió a Jamaica un equipo especial de asistencia para la formulación del proyecto (SAPROF) para que estudiara el subproyecto de la carretera. Se determinaron los parajes concretos para la realización de realineaciones y muchos de ellos fueron incorporados a este proyecto.
- 1.14 En 1990, la firma De Leuw, Cather International (DCI), con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), llevó a cabo para el entonces Ministerio de Construcción (MOC) un estudio de factibilidad y diseño preliminar. El programa resultante de ese estudio incluyó sólo realineaciones menores y mejoras en el pavimento, y constituyó la base de un préstamo del OECF al Gobierno de Jamaica.
- 1.15 A mediados de 1993 se encomendó a Stanley Consultants, Inc. (SCI) la preparación de diseños detallados de las mejoras que había recomendado el estudio de factibilidad. Se instruyó a SCI para que, cuando fuese factible desde el punto de vista técnico, preparara diseños para tránsito a velocidad de hasta 90 kph (55

mph) para los tramos interurbanos sin restricciones y diseños para tránsito a una velocidad de 55 kph (35 mph) para los tramos con restricciones. Las normas incluían también un diseño de calzada de 7,3 metros de ancho, con banquetas de 2,4 metros a ambos lados donde fuera factible. El costo inicial de estas mejoras ascendía a US\$130 millones, pero se modificaron los diseños a fin de cumplir con el tope de US\$90 millones fijado por el Ministerio de Finanzas.

- 1.16 A comienzos de 1995 el MLGW encomendó a O'Sullivan & Graham Ltd. la realización de un estudio de factibilidad económica. Los consultores, aplicando un prototipo del modelo HDM-Q, del Banco Mundial, concluyeron que el proyecto era económicamente viable al costo de construcción estimado de US\$90 millones. Todas las tasas de rendimiento calculadas para la carretera íntegra y cada uno de sus tres componentes principales, resultaron superiores al 20 por ciento, aunque no se tomaron en consideración costos conexos como los de adquisición de terrenos, mitigación ambiental y reasentamientos involuntarios.
- 1.17 En junio de 1994 SCI presentó a la Dirección de Conservación de Recursos Nacionales (NRCA) de Jamaica una evaluación del impacto ambiental (EIA). Ésta incluía un plan general para mitigar los efectos ambientales negativos del proyecto preparado por SCI, y muchas de las medidas recomendadas se incorporaron al diseño del proyecto. El 18 de abril de 1995 la NRCA emitió una carta declarando que no tiene objeciones.
- 1.18 La política pertinente del BID obligó a realizar nuevos estudios ambientales y en 1995 se dispuso la preparación de un informe de evaluación ambiental. Nuevamente se escogió a SCI, cuyo informe y conclusiones constituyen la base de las secciones III.C y III.D de este documento.
- 1.19 A mediados de 1995 el BID contrató los servicios de Institutional Development Associates (IDA) para analizar las funciones básicas del MLGW y determinar los problemas institucionales clave que afectaban su capacidad y eficacia para administrar el NCHIP y realizar el mantenimiento de la carretera, una vez que ésta estuviera terminada. Se recurrió ampliamente a las conclusiones de este estudio para evaluar el marco institucional del proyecto en este documento. (Véase particularmente la sección III.G).

2. Financiamiento paralelo

- 1.20 Se ha llegado a acuerdos entre el GDJ y el OECF del Japón y la UE para la financiación parcial de los segmentos 1 y 3, respectivamente, de la carretera. Cada uno de esos acuerdos se ajusta a sus propios plazos y condiciones, a saber:

OECE En 1991 se aprobó un préstamo de ¥8.600 millones (equivalente a US\$80 millones, aproximadamente) para financiar parte de los costos del proyecto de desarrollo de la costa del norte. De ese total, el equivalente a US\$3,2 millones se asignó a sufragar costos de ingeniería y supervisión y el equivalente a US\$22,8 millones para construcción. Los fondos se usarán en el segmento Negril-Reading (Montego Bay) de la carretera y sufragarán alrededor del 85% del total de los costos de construcción. Esta operación conlleva un interés de 2,7% anual y habrá de amortizarse en 25 años, incluido un período de gracia de siete años. La fecha fijada para el último desembolso es el 3 de marzo de 1997, pero es probable que se prorrogue hasta diciembre de 1999.

UE Se otorgó una donación de ECU35 millones (equivalente a US\$44 millones). Los fondos se usarán en el segmento Ocho Ríos-Port Antonio de la carretera y cubrirán aproximadamente el 48% de los costos estimados actualmente. Hay ciertos indicios preliminares de que el país aportará fondos suplementarios a principios del año próximo, si así lo exigiera el análisis económico del segmento 3. La UE está preparando condiciones sectoriales para este préstamo, específicamente un método organizado de mantenimiento vial, para complementar y ampliar el programa experimental incluido en la operación del BID.

E. La experiencia del Banco y otros donantes en el sector vial

- 1.21 El Banco ha financiado mejoras viales por un total aproximado a US\$60 millones, mediante estas operaciones: a) construcción y mejoramiento de caminos secundarios y municipales y construcción de la carretera de circunvalación de St. Ann (261/OC-JA y 376/SF-JA); b) Programas de Desarrollo de Localidades I y II (437/OC-JA, 721/SF-JA, 522/OC-JA y 523/OC-JA); c) Programa de Desarrollo de Localidades III, incluida la ampliación de la carretera de Ocho Ríos (654/OC-JA y 655/OC-JA), y d) construcción (765/SF-JA) y rehabilitación (581/OC-JA y 582/OC-JA) de caminos rurales. La ejecución de estas obras tropezó con problemas de construcción, excesos de costos y demoras.
- 1.22 El Banco prepara actualmente un Programa de Caminos y Puentes (R&B: JA-0043) cuyo análisis está previsto para fines de 1997, a fin de apoyar el FIIYP del gobierno. Este proyecto, además de proporcionar fondos para el mantenimiento periódico y la rehabilitación de unos 800 a 1.000 km de la red vial nacional, atenderá deficiencias institucionales y financieras que padece el Ministerio, incluida la aplicación de las leyes y reglamentos atinentes a la seguridad en las carreteras y los límites de peso en los ejes. El proyecto que aquí se examina es un segmento clave de la red vial nacional, pero debido a su importancia singular para la economía (principalmente

para el turismo), sus estándares de diseño, sus características de financiación y el avanzado estado de su desarrollo, fue separado del R&B.

- 1.23 Entre otros donantes internacionales, el Banco Mundial prestó asistencia para la preparación del FIIYP y, como resultado, diseñó un proyecto de Planificación y Mantenimiento de Infraestructura Vial. Esta iniciativa incluye financiación de mejoras viales por valor de más de US\$20 millones y cerca de US\$100 millones para estudios de factibilidad y asistencia para fortalecimiento institucional. El BIRF también está preparando un proyecto para dos segmentos específicos de la red vial nacional, cuyo costo estimado es superior a US\$100 millones.
- 1.24 La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Comisión Europea (CE) han donado fondos para programas de rehabilitación de puentes y caminos, respectivamente. La terminación del programa de la ACDI está prevista para este año, mientras que un segundo proyecto de la CE para rehabilitación de caminos y fortalecimiento institucional (alrededor de US\$26 millones) financia la rehabilitación de 298 km de caminos municipales durante el período 1994-1996. Se ha asignado otro financiamiento de la CE, equivalente a US\$15 millones, para la rehabilitación de caminos secundarios en la red nacional.

F. Nexos del proyecto con la estrategia del Banco

- 1.25 La estrategia del Banco, propuesta al Directorio en septiembre de 1995, recomendó que

"...el Banco oriente sus acciones hacia cuatro objetivos principales: a) la consolidación de la transformación estructural de la economía de Jamaica, concentrándose en la **racionalización del estado** como elemento fundamental para lograr la estabilidad fiscal y la mayor eficiencia de la economía en general; b) **mejorar la sostenibilidad y la calidad de los servicios sociales**; c) **reducir la pobreza y preservar el medio ambiente**; y d) **promover un crecimiento más rápido de las exportaciones**". (página 17).

- 1.26 En relación con este último objetivo, el documento de país cita el Plan de Acción para el Turismo (TAP) que "hace notar que la falta de infraestructura adecuada constituye la mayor limitación para el crecimiento de la industria turística, que es la mayor contribuyente a los ingresos por concepto de divisas" (Anexo I, página 2, del CP). En cuanto sea posible evitar o mitigar cualquier impacto ambiental negativo de la construcción de la carretera, es evidente la repercusión estratégica del proyecto.

G. Justificación del financiamiento del Banco

- 1.27 Este proyecto es un elemento clave de la estrategia de inversiones de Jamaica en los sectores de turismo y transporte. Se prevé que el programa experimental de mantenimiento que incluye siente un ejemplo en el cual pueda fundarse un esfuerzo nacional para beneficio de los usuarios de las carreteras en todo el país. Se prevé, además, que el mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional estimulará en el futuro inversiones privadas en hoteles y otros servicios turísticos que generarán empleo y divisas.

II. EL PROYECTO

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo del proyecto es financiar el mejoramiento de 92 km de la Carretera de la Costa Septentrional, entre Montego Bay y Ocho Ríos (segmento 2), incluida la mitigación de los impactos ambientales y el reasentamiento de las personas afectadas. La mayor parte de esta carretera de dos carriles fue construida en los años sesenta y setenta y hace ya mucho que traspuso el límite de su vida útil. Además, el mantenimiento inadecuado, sumado a las condiciones deficientes del drenaje, no compensadas por los diseños de ingeniería iniciales, llevaron a un deterioro acelerado de la superficie de rodado en muchos tramos. Por consiguiente, la carretera requiere mantenimiento periódico, rehabilitación y renovaciones ocasionales, si ha de prestar servicio al tránsito actual y al futuro.
- 2.2 El proyecto reducirá los costos generales del transporte a lo largo de la carretera, aumentará la seguridad para los vehículos y los peatones y aliviará la congestión en ciertos tramos. De esta manera contribuirá al logro de uno de los objetivos primordiales del país, al brindar la infraestructura material para diversificar la economía de Jamaica por medio de la promoción del turismo y, de esta forma, proveerá las reservas en divisas necesarias para sustentar el desenvolvimiento económico. El proyecto fue diseñado con el propósito de mantener el equilibrio socioeconómico y ecológico.

B. Descripción del proyecto

1. Alcance

- 2.3 El proyecto tiene tres componentes, a saber: un programa de inversiones en obras civiles, un programa ambiental y de reasentamientos y un programa experimental de mantenimiento vial.

a. Obras civiles

- 2.4 El componente de inversiones del proyecto fue concebido con objeto de permitir la circulación segura a 90 kph en las zonas no restringidas, disminuyendo a 55 kph o menos en el tránsito por las poblaciones u otras zonas restringidas. Las obras civiles comprenden cuatro tipos básicos de mejoras, a saber: repavimentación (64 km), reconstrucción o alineación (16 km), aplanamiento de curvas (1 km) y realineación (11 km). Seguidamente se ofrece una breve descripción de cada uno de ellos.
- 2.5 La **repavimentación**, que es la opción menos costosa, se usará en las zonas rurales y en pequeñas comunidades donde las proyecciones de

tránsito son relativamente bajas y el estado de la superficie de la carretera sugiere que los cimientos y las distintas capas tienen una relativa solidez. Puede incluir también el ensanche de la calzada y las banquetas, la apertura de cunetas, la nivelación de las zonas libres y el mejoramiento del drenaje.

- 2.6 También se efectuará trabajos de repavimentación en zonas urbanas donde otro tipo de mejoras podría ser perturbador. Aquí podrán incluir ensanche del pavimento, construcción de aceras y mejoras de los desagües.
- 2.7 Se procederá a la **reconstrucción** de alineaciones existentes, cuando el estado del pavimento se deba a daños en la base o malas condiciones debajo de la superficie.
- 2.8 Las alineaciones para el **aplanamiento de curvas** figuran, por lo menos en forma parcial, en las servidumbres de paso existentes y se usarán en parajes donde la alineación existente no se ajuste a los requisitos de diseño en cuanto a velocidad, pero pueda mejorarse sin alejarse de la vecindad inmediata con la carretera existente.
- 2.9 La **realineación** se dará principalmente fuera de la reserva existente y se propone para reemplazar tramos de la carretera que atraviesan zonas urbanas congestionadas o que tienen numerosas curvas cerradas que, de otra manera, no sería posible ajustar a los criterios de diseño.
- 2.10 Las decisiones atinentes al tipo de construcción que se llevará a cabo en cada tramo de la carretera se adoptaron sobre la base de dos factores, a saber: normas generales de diseño en relación con la velocidad, la seguridad y la visibilidad, y costos globales. Esto último comprende, además de los costos directos de construcción, los relacionados con la adquisición de terrenos y el reasentamiento de las personas afectadas, el alivio o eliminación de los efectos ecológicos adversos y los requisitos de mantenimiento.

b. Componente de protección ambiental y reasentamiento

- 2.11 Se prevé que el NCHIP tenga ciertos efectos ambientales a lo largo de toda la carretera entre Negril y Port Antonio, además de obligar al desalojo de unas 435 viviendas de la prioridad de paso propuesta. El Banco ha auspiciado varios análisis de esos efectos y el proyecto financia varias medidas concebidas para aliviarlos, a saber:
 - selección de alineaciones alternativas óptimas;
 - acuerdos con el JNHT para evaluar posibles sitios de importancia histórica o arqueológica y dictar las medidas de protección pertinentes;

- incorporación de medidas de alivio generales, específicas y concretas para cada lugar, en los pliegos de licitación;
- diseño de un plan de seguimiento ambiental;
- medidas especiales para proteger las escasas tierras forestales y evitar que prosiga su degradación;
- capacitación y otro tipo de asistencia para la NRCA; y
- un programa detallado de reasentamiento de las familias afectadas por las obras a lo largo de la carretera.

c. Componente de mantenimiento ordinario

- 2.12 El proyecto incluye un programa experimental para el mantenimiento de las obras una vez que éstas hayan sido completadas. En el pasado, el sistema vial de Jamaica se caracterizó por una administración deficiente del mantenimiento, que obligó a realizar periódicamente costosas obras de rehabilitación de caminos y redujo la seguridad vial. El programa experimental fue trazado con objeto de eliminar los principales obstáculos para llevar a cabo un mantenimiento vial eficaz, a saber: un financiamiento incierto e inadecuado, y una estructura gerencial y profesional del MLGW desgastada por las reiteradas reorganizaciones.
- 2.13 El programa diseñado para que sea eficaz en función de su costo, comprende la contratación y supervisión de firmas particulares para que lleven a cabo el mantenimiento ordinario conforme a una planificación anual y a una programación periódica detallada (mensual y semanal). Tras un período de prueba de tres años, durante el cual el modelo se ajustará a las condiciones imperantes en Jamaica, el plan experimental servirá como base para un esfuerzo a escala nacional, que se financiará en parte con recursos del programa de caminos y puentes 2/.

C. Costo y financiamiento del proyecto

- 2.14 Se estima que el costo total del proyecto asciende al equivalente a US\$85 millones, incluidos los costos financieros y un margen para imprevistos y aumentos de precios (véase el Cuadro II-1). El BID financiará US\$59,5 millones (70%) y el GDJ los US\$25,5 restantes (30%).

2/ El programa de caminos y puentes también tratará específicamente los problemas de seguridad en las carreteras y observancia de los límites de peso en los ejes.

1. Obras civiles

- 2.15 El cálculo de los costos de construcción se hizo sobre la base de las ofertas recibidas en junio de 1996 para la construcción del segmento 1 de la carretera 3/. Conforme al promedio de los precios unitarios de las tres ofertas más bajas y su aplicación al volumen de las obras, se estima que los costos directos de construcción ascienden a US\$38,2 millones.
- 2.16 La supervisión de las obras se contratará en forma externa y se estima que representa el 10,5% del valor de las obras civiles. El costo es más alto que el habitual de este tipo de proyecto porque se encomendará a la firma la supervisión de los programas ambiental y de reasentamiento, asegurando que los derechos de construcción en los terrenos han sido adquiridos en forma apropiada, a fin de garantizar que los trabajos se realicen de acuerdo con el calendario y con un mínimo de reclamos por parte del contratista. Se ha calculado que el costo de la Unidad de Administración del Proyecto, durante el período de ejecución de cuatro años, ascenderá a US\$2 millones.
- 2.17 Se estima que los costos de adquisición de terrenos ascenderán a US\$6,9 millones, conforme a un censo catastral realizado en 1996 por Stanley Consultants en colaboración con especialistas locales. A esta suma debe agregarse US\$2,8 millones por concepto de costo de estructuras comerciales. Los montos reales que habrá de pagarse dependerán de las negociaciones entre la Dirección de Tierras del MLGW y los propietarios.

3/ La oferta más baja, hecha por una firma coreana, fue aprobada por las autoridades jamaíquinas y está a la espera de la aprobación por el prestamista, que es el OECF.

Cuadro II-1 Costo y fuentes de financiamiento (En US\$ millones)				
Rubros de costos	BID	GDJ	Total	%
1. <u>Obras civiles</u>	43,2	11,7	54,9	64,6
1.1 Costos directos de construcción	38,2	0	38,2	44,9
1.2 Estudios de ingeniería	1,0 ^a	0	1,0	1,2
1.2 Supervisión <i>b</i>	4,0	0	4,0	4,7
1.3 Administración	*	2,0	2,0	2,4
1.4 Adquisición de terrenos	0	9,7	9,7 ^c	11,4
2. <u>Alivio ambiental y reasentamiento</u>	6,4	5,4	11,8	13,9
2.1 Alivio ambiental	1,4	*	1,4	1,6
2.1 Programa de reasentamiento	5,0	5,4	10,4 ^d	12,2
3. <u>Mantenimiento vial</u>	2,4	0,2	2,6	3,1
3.1 Mantenimiento vial experimental <i>e</i>	2,4	0,2	2,6	3,1
4. <u>Costos financieros</u>	2,2	0,4	2,6	3,1
4.1 Intereses	1,5	0	1,5	1,8
4.2 Comisión de crédito	0	0,4	0,4	0,5
4.3 Inspección y supervisión	0,7	0	0,7	0,8
5. <u>Gastos no asignados</u>	5,3	7,8	13,1	15,4
5.1 Imprevistos	4,3	4,5	8,8	10,4
5.2 Aumentos de precios	1,0	3,3	4,3	5,1
Total	59,5	25,5	85,0	100,0
%	70,0	30,0	100,0	
<p>Notas: a Financiado por la FPP - ingeniería complementaria (US\$650.000), proyecto experimental de mantenimiento vial (US\$125.000) y estudio de adquisición de terrenos (US\$225.000).</p> <p>b La firma supervisora (10,5% de los costos) tendrá la responsabilidad de supervisar todos los elementos del proyecto, incluidos la adquisición de terrenos, el reasentamiento y los trabajos técnicos. Estará habilitada para autorizar cambios menores en el proyecto y tendrá la responsabilidad de formular comentarios sobre otros cambios y sobre los reclamos del contratista.</p> <p>c Terrenos (US\$6,9 millones) y edificios no residenciales (US\$2,8 millones) en el segmento 2.</p> <p>d Compra, traslado o reconstrucción de viviendas en los segmentos 1, 2 y 3 (US\$9 millones) y rehabilitación económica y consultoría (US\$1,4 millón).</p> <p>e Contratación de mantenimiento externo (US\$1,5 millón) y RMMS (US\$480.000 para consultoría), US\$150.000 para sistemas de contabilidad, US\$234.000 para equipos y US\$246.000 para gastos del personal.</p> <p>* Menos de US\$50.000</p> <p>Los parciales pueden no sumar los totales debido al redondeo.</p>				

2. Alivio ambiental y reasentamiento

- 2.18 La mayor parte de los costos de alivio ambiental durante la construcción forma parte del costo de las obras civiles, como consecuencia de las prácticas de ingeniería normales. En el Capítulo V del *Resumen ambiental* (18 de octubre de 1996) hay un detalle de costos adicionales, que incluye los de una encuesta y el rescate o recuperación de posibles sitios arqueológicos e históricos en todas las servidumbres de paso (segmentos 1, 2 y 3), capacitación y fortalecimiento institucional de la NRCA, medidas de protección ambiental específicas para determinados lugares, apoyo a las órdenes de desarrollo y preparación de las declaraciones de zonas protegidas, con un costo total de US\$1,35 millón.
- 2.19 Los costos de reasentamiento incluyen el valor de compra y los costos de traslado y reconstrucción de viviendas en los tres segmentos, por un total de US\$9 millones, más US\$1,4 millón para financiar la rehabilitación económica y los costos administrativos de la Operación Orgullo.

3. Mantenimiento vial experimental

- 2.20 TRDI presentó un informe con la recomendación de una serie de medidas para mejorar las actividades de mantenimiento (véase los párrafos 3.30 y siguientes). El costo de este programa, estimado por TRDI, asciende a US\$2,6 millones, de los cuales alrededor de US\$246.000 corresponden a los sueldos del personal del MLGW y el resto a la instalación y capacitación en un RMMS, contabilidad y mantenimiento de una pequeña muestra de obras en los segmentos 2 y 3.

III. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

A. Estado de preparación

- 3.1 El GDJ contrató los servicios de Stanley Consultants, Inc. para preparar los estudios y diseños de ingeniería de toda la Carretera de la Costa Septentrional. Los diseños están terminados e incluyen estudios topográficos complementarios, de administración de materiales y de superficie de rodado, que financió en parte el Banco. En posesión de estos diseños, se prevé que la contratación de las obras necesarias puede hacerse con un mínimo de demoras y reclamos de los contratistas. El grado de detalle de los diseños asegura al Banco que los cálculos de costo del proyecto pueden tener un margen de error de 15%, a precios de 1996.
- 3.2 Durante la etapa de diseño del proyecto, los consultores y el MLGW mantuvieron contactos con las empresas de servicios públicos, a fin de organizar el desplazamiento de postes de hilos telefónicos y de electricidad y de otras estructuras, con bastante anticipación al comienzo de las obras de vialidad.

B. Adquisición de terrenos

- 3.3 Se prevé que en todo el trayecto del segmento 2 habrá significativas mejoras de alineación, y muchas de éstas comprenderán el ensanche de las servidumbres de paso existentes o la adquisición de nuevos terrenos para realineaciones. Conforme al concepto de diseño del proyecto, casi dos tercios del revestimiento y reconstrucción de la alineación existente exigirá la adquisición de terrenos. Por esta razón, en 1995 el Banco, con recursos del Fondo Especial Japonés, contrató los servicios de SCI, en asociación con Hugh Small & Associates, para ayudar al GDJ a establecer los terrenos y construcciones que serían afectados por el proyecto, determinar los costos de adquisición correspondientes y trazar un plan de acción con recomendaciones concretas para obtener los derechos de ocupación oportunamente.
- 3.4 En noviembre de 1995 los consultores entregaron su informe inicial, con una lista de los pasos necesarios para adquirir el derecho de ocupación de terrenos para el proyecto, incluyendo la aprobación por el Gabinete, publicación en *The Gazette*, descripción del curso conforme a la Ley de Adquisición de Tierras (LAA), estudios, tasaciones, negociaciones finales y pago.
- 3.5 A comienzos de agosto de 1996 los consultores entregaron su proyecto de informe final, donde se describe 959 parcelas que deberá

adquirirse en la zona del proyecto (véase el Cuadro III-1) 4/. Conforme a los cálculos preliminares, el valor de los terrenos de particulares asciende a J\$243,1 millones, que equivalen a US\$6.9 millones, aproximadamente 5/. El gobierno ha suministrado pruebas de que el Gabinete acordó la adquisición de los terrenos necesarios para la construcción de las obras del proyecto.

Cuadro III-1
Adquisición de terrenos
Síntesis Informativa

	Número de parcelas	Superficie (en miles de metros cuadrados)	Valor estimado (en millones de J\$)
Total	959	1.012,2	247,04
Propiedad del gobierno	15	118,2	3,93
Propiedad de particulares	944	894,0	243,10

C. Gestión ambiental

- 3.6 En marzo de 1995 el Comité del Medio Ambiente del Banco aprobó la ficha ambiental del proyecto y lo clasificó en la Categoría III, indicando que mediante la aplicación de medidas apropiadas desde el punto de vista ambiental, será posible evitar o aliviar muchos impactos negativos moderados. En su reunión del 22 de octubre de 1996 el Comité aprobó el "Resumen Ambiental".
- 3.7 La NRCA llevó a cabo dos evaluaciones ambientales por separado. La primera evaluación del impacto ambiental (EIA) se realizó en 1994 y, habida cuenta de los refinamientos técnicos de las realineaciones propuestas, y con objeto de cumplir las exigencias ambientales fijadas por el BID, en 1996 se preparó un informe de evaluación ambiental (IEA).
- 3.8 Durante la preparación del IEA se llevó a cabo una amplia consulta con el público. Los aspectos planteados durante este proceso fueron tomados en cuenta e incorporados al documento final.
- 3.9 Los posibles efectos negativos de la mayoría de los componentes del NCHIP serán de menores a moderados, de fácil definición, restringidos en el espacio y de corta duración. Empero, las obras de realineación pueden causar impactos ambientales significativos, diversos y esparcidos, incluido el daño o destrucción de ecosistemas forestales y pantanos primarios y secundarios, la

4/ A los efectos del estudio de SCI, a cada estructura se le asignó una parcela circundante. Por ende, el total de 959 comprende 118 parcelas con estructura y 841 parcelas sin estructura.

5/ Este es el valor bruto de los terrenos que habrá de adquirirse. No se dispone de un cálculo del valor de los terrenos que liberará el proyecto, ni de la medida en que podrán ser vendidos o canjeados para reducir los costos.

alteración de sus regímenes hidrológicos, la perturbación de las actividades de los residentes y las económicas, y daños o pérdida de artefactos culturales e históricos.

- 3.10 Se preparó para el proyecto una estrategia de protección ambiental que consta de estos elementos:
- a. una evaluación ambiental de alineaciones alternativas, a fin de evitar o minimizar los impactos significativos;
 - b. un plan de reasentamiento para compensar a los residentes afectados y a los propietarios de empresas;
 - c. un acuerdo con el Fondo del Patrimonio Nacional de Jamaica para evaluar y proteger los sitios que se considere que contienen restos, artefactos o construcciones de valor histórico o arqueológico;
 - d. la incorporación de medidas de alivio de los impactos negativos y planes de protección ambiental de sitios concretos a las condiciones y especificaciones de los documentos de licitación de obras;
 - e. un plan compuesto por tres niveles de seguimiento ambiental, a saber: i) un ingeniero geotécnico y un especialista ambiental contratados por el contratista para asegurar que las obras de estabilización y las medidas de protección de los pantanos se ajusten a las especificaciones; ii) una firma supervisora con experiencia en medio ambiente para vigilar el cumplimiento de todas las estipulaciones contractuales; y iii) un ingeniero del MLGW especializado en seguimiento;
 - f. la capacitación y fortalecimiento del personal del MLGW y de la NRCA en gestión del medio ambiente; y
 - g. el apoyo al personal de la NRCA en cuanto a su capacidad de supervisión.
- 3.11 El MLGW nombró un ingeniero especializado en medio ambiente para asegurar la aplicación de las medidas de alivio consignadas en el Resumen Ambiental y las que figuren en los pliegos de licitación y en los eventuales contratos de construcción. El Ministerio también confirmó los diseños de alineación finales conforme lo requiere el Resumen Ambiental, y ha demostrado que la NRCA emitió un certificado de "no objeción" al proyecto.
- 3.12 La lista de pasos de seguimiento del proyecto, que se adjunta como Apéndice 2 a este documento y que también deberá adjuntarse al eventual contrato de préstamo, contiene condiciones para asegurar que el Banco reciba pruebas satisfactorias de que a) se ha incorporado a los diseños finales y los pliegos de licitación de los contratistas todos los estudios de pavimento, materiales y

topográficos, contratos de construcción y especificaciones ambientales generales, particulares y específicas de lugares; b) se ha llegado a acuerdos institucionales con la NRCA para poner en práctica un programa de fortalecimiento institucional en actividades de seguimiento; c) se cumple en forma satisfactoria el examen de las órdenes de desarrollo costero y desarrollo municipal; y d) se ha declarado bajo protección de la Ley de Conservación de Recursos Nacionales la zona forestal seca y semiperenne, que se encuentra al norte de la realineación de Coral Spring y Mountain Spring.

D. Requisitos de reasentamiento 6/

3.13 El estudio a que se refiere el párrafo 3.3 proporcionó un recuento básico de todas las estructuras que se encuentran en las servidumbres de paso de la Carretera de la Costa Septentrional. Esta cuenta sirvió para delimitar las condiciones de reasentamiento y como base para realizar un censo de la población afectada. El total de estructuras en esa situación asciende a 873, la mitad de ellas residenciales (Cuadro III-2). El 54% de estas estructuras está ocupado por intrusos que carecen de derechos legales a las tierras donde se encuentran.

Cuadro III-2
Distribución de las estructuras afectadas

Número de estructuras	Segmento			
	Total	1	2	3
Residenciales	435	175	71	189
Comerciales	404	186	44	174
Agrícolas*	34	10	3	21
Total	873	371	118	384

* Incluye no especificadas

3.14 La ley y las políticas jamaíquinas tocantes al reasentamiento son limitadas. Hay disposiciones para compensar a propietarios, inquilinos y otros con cierta forma de título sobre la propiedad en la cual se ganan la vida o residen, pero no existen disposiciones relativas a los ocupantes ilegales de estructuras o terrenos (intrusos). Para tratar este problema, se formó bajo la dirección del Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda un grupo de trabajo con el cometido de preparar una política nacional en materia de reasentamiento involuntario y, más concretamente, de diseñar un plan experimental de reasentamiento para las personas afectadas por el proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional. La preparación de la política se convertirá en un proyecto patrocinado por el Banco Mundial, para el cual ya se encuentran listos los términos de referencia.

6/ El programa de reasentamiento incluido en el proyecto abarca los tres segmentos de la carretera.

- 3.15 En septiembre de 1996 las autoridades jamaquinas sometieron a consideración del BID un plan preliminar de reasentamiento involuntario. Sobre la base de este plan y de las deliberaciones con representantes del grupo de trabajo, se concluyó que habría tres tipos de reasentamiento. En el caso de los terrenos o estructuras pertenecientes a individuos o grupos cuyos ingresos están algo por encima del nivel básico, se supone que tienen capacidad para recuperarse sin apoyo material del gobierno y recibirán una compensación monetaria.
- 3.16 Siempre que sea posible, las estructuras materiales serán trasladadas desde el trazado vial propuesto a zonas alejadas de las nuevas servidumbres de paso. Esto sólo conllevará el levantamiento y reubicación de esas estructuras sin necesidad de reconstrucción, reemplazando los servicios públicos que antes tenían (electricidad, agua, saneamiento, etc.).
- 3.17 En otros casos, empero, especialmente los de residencias y locales artesanales que se encuentran en malas condiciones, el traslado supone el reasentamiento en el seno de comunidades desplazadas de la propia reserva vial. Las opciones que tienen las autoridades son la provisión de sitios de construcción básicos con conexiones para los servicios esenciales y el asentamiento de comunidades mejor dotadas, que incluiría nuevas estructuras.
- 3.18 Se ha presentado al Banco un plan de acción de reasentamiento, con un programa de difusión de información y consulta a la comunidad, un dispositivo interinstitucional para llevar a cabo el plan de reasentamiento, un calendario para la ejecución del plan conforme a las condiciones estipuladas en el párrafo siguiente y la confirmación de los cálculos de costos que figuran en el párrafo 2.18.
- 3.19 La lista de pasos de seguimiento del proyecto estipula que el Banco deberá aprobar un plan final de reasentamiento para los segmentos 1 y 2 antes de que el MLGW llame a precalificación para adjudicar los contratos de construcción. Ese plan, para ser aceptable, deberá incluir, por lo menos, un censo de todos los núcleos familiares afectados con identificación de cada uno de sus integrantes; un análisis de la forma en que resulta afectado cada núcleo familiar y que especifique los vínculos que puedan tener con la tierra o el paraje donde residen o trabajan; una definición de las medidas compensatorias que se adoptará en su nombre con detalle suficiente para que sea posible aplicarlas de inmediato en el terreno; y prueba de que se ha consultado a la comunidad afectada respecto del diseño del plan y que la comunidad seguirá participando en su ejecución y evaluación. Finalmente, la lista exige que el plan de reasentamiento se ponga en práctica antes de adjudicar el contrato de construcción.

E. Adquisición de bienes y servicios

- 3.20 Deberá seguirse las políticas y procedimientos básicos del BID en materia de adquisiciones, al contratar las obras que habrá de financiar el Banco. Se requerirá el llamado a licitación pública internacional para los contratos de suministro de bienes y servicios por valor de más de US\$250.000 y para los de obras civiles cuyo valor sea superior a US\$2,5 millones. Se prevé que todas las obras civiles financiadas por el Banco, se adjudicarán por medio de un contrato único a una firma precalificada.
- 3.21 Las obras y servicios que se financie exclusivamente con fondos del GDJ se adquirirán de conformidad con las leyes y procedimientos vigentes en Jamaica.

F. Calendario de ejecución

- 3.22 Se prevé que la construcción del proyecto comenzará nueve meses después de la firma de los respectivos convenios de financiación del BID. El intervalo será necesario para contratar la firma supervisora y someter todos los contratos a consideración del Gabinete de Jamaica y al Comité General de Contratos, antes de la firma. Las obras deberán estar terminadas, esencialmente, dentro de los 48 meses siguientes a la movilización (véase el Apéndice 2 y el Cuadro III-3).

<p align="center">Cuadro III-3 Secuencia de los gastos (En millones de US\$)</p>					
Rubros de costos	1997	1998	1999	2000	Total
1. <u>Obras civiles</u>	8,8	19,0	14,3	12,8	54,9
1.1 Costos directos de construcción	2,0	12,5	12,5	11,2	38,2
1.2 Estudios de ingeniería	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0
1.3 Supervisión	0,3	1,3	1,3	1,1	4,0
1.4 Administración	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
1.5 Adquisición de terrenos	5,0	4,7	0,0	0,0	9,7
2. <u>Alivio ambiental y reasentamiento</u>	5,3	5,9	0,6	0,0	11,8
2.1 Alivio ambiental	0,3	0,5	0,6	0,0	1,4
2.1 Programa de reasentamiento	5,0	5,4	0,0	0,0	10,4
3. <u>Mantenimiento vial</u>	0,7	1,5	0,4	0,0	2,6
3.1 Mantenimiento vial experimental e	0,7	1,5	0,4	0,0	2,6
4. <u>Costos financieros</u>	0,2	0,8	1,3	1,7	4,0
4.1 Intereses	0,0	0,5	1,0	1,4	2,9
4.2 Comisión de crédito	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
4.3 Inspección y supervisión	0,1	0,2	0,2	0,2	0,7
5. <u>Gastos no asignados</u>	0,8	2,8	4,4	3,7	11,7
5.1 Imprevistos	0,5	2,0	3,0	1,9	7,4
5.2 Aumentos de precios	0,3	0,8	1,4	1,8	4,3
Total	15,8	30,0	21,0	18,2	85,0
%	18,6	35,3	24,7	21,4	100,0
Nota: Los parciales pueden no sumar los totales debido al redondeo.					

G. Mecanismo de ejecución

- 3.23 El organismo ejecutor es el MLGW, específicamente la Oficina del Director Técnico Jefe que tiene la responsabilidad directa de la administración vial en Jamaica. El Director Técnico Jefe está directamente subordinado al Secretario Permanente del MLGW, como puede observarse en el organigrama del Apéndice 1.
- 3.24 La experiencia del Banco y otras instituciones donantes en la ejecución de proyectos de transporte en Jamaica no ha sido satisfactoria (véase el Capítulo I, sección D). El MLGW se ha visto afectado por el esfuerzo emprendido para reducir los gastos del gobierno y el resultado ha sido que muchos profesionales capacitados emigraron desde el gobierno hacia el sector privado, donde pueden percibir remuneraciones mucho mayores y están aislados de los reiterados virajes de la política pública. Por consiguiente, el Banco y el Ministerio resolvieron establecer un

sistema escalonado de supervisión del proyecto, con una clara diferenciación entre las funciones y las responsabilidades de cada nivel, y la realización de reuniones regulares durante la ejecución, a fin de pasar revista a los pasos enumerados en el Apéndice 2.

1. Supervisión de obras

- 3.25 La construcción del proyecto se encomendará a un solo contratista, que dependerá de una firma supervisora contratada por el MLGW con fondos del proyecto, de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco. Serán responsabilidades directas de la firma familiarizarse con los diseños, verificar que el gobierno esté legalmente habilitado para construir en los terrenos adquiridos, confirmar que los planes de reasentamiento se cumplan conforme al calendario convenido, efectuar ajustes menores cuando corresponda y establecer procedimientos adecuados de inspección y de control y garantía de calidad. La firma también estudiará toda la documentación técnica al comienzo de su contrato y a intervalos regulares durante la ejecución del proyecto a fin de asegurar, entre otras cosas, la conveniencia de la programación de trabajos tales como la investigación geotécnica y subterránea, los drenajes, las especificaciones ambientales y las medidas de alivio, y las recomendaciones en cuanto a seguridad para los trabajadores, y confirmará que las calificaciones del contratista y la capacidad de sus equipos se ajusten a las exigencias del diseño. También preparará planos reales de todas las obras ejecutadas al término de cada componente importante de éstas. Se recomienda que, como condición del eventual contrato, la firma sea contratada antes de completar la precalificación de los contratistas, a fin de asegurar la supervisión adecuada del proceso y evitar reclamos innecesarios (véase el Apéndice 2).

2. Administración del proyecto

- 3.26 El MLGW hará el seguimiento del proyecto por intermedio de una Unidad de Administración del Proyecto (UAP) que dependerá directamente del Director Técnico Jefe. Conforme a los términos de referencia de la UAP convenidos con el Banco, la unidad tendrá un Director del Proyecto, al cual estarán subordinados tres ingenieros de proyecto (uno por cada segmento), un Jefe Administrativo y un Jefe Financiero quienes, a su vez, contarán con pequeñas dotaciones de personal auxiliar.
- 3.27 La UAP tendrá tres responsabilidades, a saber: controlar las actividades de la firma supervisora, oficiar como enlace entre el Ministerio y las diversas entidades gubernamentales, municipales, ONG y empresas privadas que participan en el proyecto, administrar la operación mediante el mantenimiento de controles financieros, el trámite de las solicitudes de desembolso y representar al prestatario en cuestiones como los reclamos del contratista y modificaciones importantes del diseño.

- 3.28 Debido a la importancia que reviste el ejercicio de un control financiero adecuado del proyecto, el Banco asignó fondos del presupuesto administrativo del proyecto para contratar un consultor por un período breve, con el cometido de organizar los registros contables apropiados.

3. Control

- 3.29 El Banco y el Ministerio de Finanzas (por intermedio del PIOJ) compartirán la responsabilidad del control general. La responsabilidad por la administración del Banco recaerá en la Representación de éste en Jamaica. Además, por lo menos dos veces al año se llevarán a cabo reuniones de revisión (cuatro veces durante el primer año del período de ejecución), entre representantes del Banco (Representación y el equipo de proyecto), la UAP, la firma supervisora y entidades interesadas, gubernamentales y no gubernamentales, para controlar la marcha del proyecto, de acuerdo con la lista de verificación que se adjunta como Apéndice 2 a este documento.

H. Programa de mantenimiento ordinario

- 3.30 Las actividades de mantenimiento han sido deficientes, a pesar de las condiciones contractuales respectivas de los préstamos del BID y del Banco Mundial. Varios factores se han conjugado para esto, especialmente la financiación y los procedimientos de mantenimiento inadecuados, que han provocado el uso deficiente de los escasos fondos disponibles. Un estudio encargado por el Banco 7/ señaló que, aparte de las obras de construcción y rehabilitación financiadas con asistencia externa, los recursos asignados al Ministerio no han alcanzado para llevar a cabo un mantenimiento ordinario adecuado del sistema vial. Cifras recientes muestran, para esta actividad, un nivel presupuestado equivalente a US\$1.600 por kilómetro, que es ligeramente inferior al mínimo requerido de acuerdo con las condiciones de Jamaica. Sin embargo, los gastos reales equivalieron a la vigésima parte de esa suma y fueron totalmente inadecuados para atender las necesidades locales.
- 3.31 La escasez de fondos se agrava por el hecho de que no es posible contar con ellos en forma regular. Por razones ligadas al patrón de recaudación de ingresos, generalmente la disponibilidad de recursos es mayor cuando son más necesarios (antes de la temporada de lluvias). La consecuencia es el deterioro general de la red y una política, *de facto*, de negligencia a la que siguen la rehabilitación y la reconstrucción. Esto, en el largo plazo, resulta sumamente oneroso.

7/ "Report: Institutional Organization Review, Ministry of Local Government and Works", Institutional Development Associates, 31 de agosto de 1996.

3.32 Un efecto secundario de la falta de financiación oportuna, es el distanciamiento de los contratistas particulares que, impedidos de contar con que el MLGW cumpla sus obligaciones financieras contractuales, prácticamente han dejado de trabajar en el mantenimiento de las carreteras.

3.33 A comienzos de este año el MLGW presentó a consideración del Gabinete un "Proyecto de política de mantenimiento para Jamaica". La política comprende un conjunto de medidas estratégicas que se propone adoptar el gobierno, entre ellas:

- a. establecer sistemas de mantenimiento ordinario y periódico en todas las carreteras;
- b. crear programas de rehabilitación, reparaciones urgentes y reconstrucción;
- c. aumentar su dependencia de los contratistas para que se encarguen de las actividades de mantenimiento ordinario y fomentar el establecimiento de un plantel de contratistas dotados con la experiencia y el equipo necesarios para encargarse de ese mantenimiento; y
- d. asignar fondos en forma oportuna para que esas actividades puedan llevarse a cabo cuando sea necesario.

El Gabinete manifestó su acuerdo con los principales postulados de esta política pero, antes de someterla a la ratificación del Parlamento, solicitó algunas clarificaciones, cuya preparación se halla en trámite.

3.34 En el Cuadro III-4 se resume las distintas modalidades de mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de la red vial, conforme al proyecto de política.

Cuadro III-4

Categoría de actividad	Método de ejecución			
	Contrato	Administración directa	Contrato menor	Peones camineros
Ordinaria	X			
Periódica	X			
Rehabilitación y bacheo	X	X	X	
Reconstrucción	X			
Reparaciones urgentes	X	X	X	

3.35 El programa de peones camineros que aparece en la última columna, consiste en la contratación de personas para que cuiden aproximadamente un kilómetro y medio de carretera usando las herramientas que tengan a su disposición. Si bien no llevan a cabo un mantenimiento de la superficie de rodado propiamente dicha, controlan la vegetación de los bordes y despejan obstrucciones menores de los desagües y cunetas.

- 3.36 Los contratos menores son adjudicados por el Ministerio para obras cuyo costo está por debajo de J\$500.000 (US\$14.300). El Ministerio determina los precios unitarios y los contratos se adjudican sin competencia activa de pequeñas empresas. A menudo el Ministerio suministra los materiales e incluso equipo de construcción, ampliando de esta forma el alcance de este tipo de contratos.
- 3.37 La política apenas fija el marco de un programa de mantenimiento eficaz, pero en sí es insuficiente. Por consiguiente, el Banco usó recursos de la operación ATN/JF-4920-JA para financiar el estudio de la preparación de un programa experimental centrado en la Carretera de la Costa Septentrional. El objetivo del programa es estudiar sistemas de contratación externa del mantenimiento de carreteras y caminos en una escala geográfica limitada, antes de ampliarlos. La cooperación técnica también incluye un análisis de la capacidad de pequeñas y medianas empresas locales para llevar a cabo en forma eficiente el mantenimiento ordinario, y recomendaciones para adaptar la estructura de la Dirección de Mantenimiento Vial a las exigencias de cualquier sistema que se proponga.
- 3.38 Un propósito concreto del programa experimental es el establecimiento de un sistema simplificado de administración del mantenimiento ordinario (RMMS). Se trata de un instrumento computadorizado para asistir en la planificación, programación y control de todas las actividades de mantenimiento vial ordinario. Inicialmente constará de estos módulos:
- a. un inventario vial práctico a lo largo del corredor carretero y una evaluación simplificada del pavimento;
 - b. planificación anual y mensual, y programación mensual y semanal de las actividades de mantenimiento bajo distintas hipótesis de disponibilidad de fondos y precisión de los datos de insumos;
 - c. un sistema de registro de las actividades de mantenimiento efectuadas en realidad, con costos unitarios y cantidades; y
 - d. un sistema de control y evaluación de la eficacia de las actividades de mantenimiento, normas y criterios de garantía de la calidad.
- 3.39 Las características de la Carretera de la Costa Septentrional son harto conocidas y, por ende, la implantación de sistemas de modelado modernos debe ser relativamente fácil, al igual que el control de su funcionamiento. Se prevé que, con el tiempo, pueda extenderse este régimen al resto de la región y, eventualmente, a todo el país. La UE financia el estudio inicial mencionado en el inciso a. líneas arriba, para todo el país. Conforme a una condición previa al primer desembolso del préstamo propuesto, el GDJ convino en someter a consideración del Banco un plan para introducir el RMMS.

3.40 Los consultores, Texas Research and Development Incorporated (TRDI) presentaron su informe inicial referido a la capacidad de las firmas nacionales y al marco institucional del Ministerio. La compañía formula una serie de recomendaciones para mejorar en forma permanente la función de mantenimiento, entre las cuales se destacan las siguientes:

- a. creación de un ente autónomo encargado del mantenimiento vial, que dependa del Secretario Permanente, con su propio director ejecutivo y una Junta Asesora;
- b. financiación inicial de este ente por un período de tres años, para administración, supervisión financiera y obras de mantenimiento;
- c. reemplazo gradual de todas las actividades de administración directa, por la contratación externa;
- d. instalación y calibrado de un RMMS computadorizado que inicialmente aplique datos del NCHIP y de algunos caminos secundarios escogidos; y
- e. un compromiso del gobierno de financiar el ente anualmente después del período experimental de tres años.

3.41 Estas recomendaciones fueron consideradas con las autoridades de Jamaica y, en general, se llegó a un acuerdo para ponerlas en práctica. La oportunidad de hacerlo planteó un problema, por cuanto los consultores instaban a poner en marcha la iniciativa el próximo año fiscal (abril de 1997), lo que dejaría poco tiempo para obtener las aprobaciones necesarias del gobierno. No obstante, se recomienda que el eventual contrato de préstamo incluya una cláusula que requiera al gobierno, antes del primer desembolso, que asegure la financiación adecuada de las actividades de mantenimiento de la Carretera de la Costa Septentrional durante toda la duración del proyecto propuesto (Apéndice 2), y que presenta informes anuales de mantenimiento hasta el quinto año después del último desembolso, conforme a lo estipulado en el contrato.

I. Gestión de los riesgos de catástrofes

3.42 Debido a su ubicación geográfica, Jamaica se halla expuesta a sufrir ocasionalmente daños como consecuencia de los huracanes y tormentas tropicales, y también de movimientos sísmicos. Las obras fueron diseñadas para soportar condiciones climáticas consideradas normales por espacio de cinco a diez años en el caso de las carreteras, y de veinticinco a cincuenta años en el caso de los puentes, pero no desastres tales como huracanes de impacto directo o movimientos sísmicos.

J. Adelanto de fondos

- 3.43 El alcance del proyecto y el ritmo de construcción previsto, son propicios para un adelanto de hasta el 10% del financiamiento del Banco, con objeto de sufragar egresos por un período estimado de 120 días, a fin de acelerar el pago de los componentes financiados por el Banco.

IV. PRESTATARIO Y ORGANISMO EJECUTOR

A. Entidades participantes

- 4.1 El prestatario es el Gobierno de Jamaica y el organismo ejecutor será el Ministerio de Gobierno Local y Obras.

B. Marco institucional sectorial

1. Mandato legal

- 4.2 A comienzos de 1995, tras una reorganización del sector, se creó el Ministerio de Gobierno Local y Obras (MLGW) mediante la fusión de los ministerios de Gobierno Local y Deportes y de Construcción (Obras). Después de transferir algunas funciones a otros organismos, el nuevo MLGW asumió las responsabilidades de

- a. la administración vial (todas las funciones);
- b. administración de los gobiernos locales, apoyo y servicios administrativos para las autoridades locales (Consejos Parroquiales) y administración de sus gastos operativos;
- c. servicios varios para la comunidad: atención de casos de emergencia, control de incendios, administración de parques; y
- d. otros: servicios generales del gobierno, seguridad social y bienestar social, etc.

- 4.3 En lo que atañe concretamente a la administración vial, el Ministerio está encargado de mantener el sistema, reducir la congestión, mejorar el acceso a las comunidades agrícolas, proveer desagües y controles de inundación adecuados, mantener y reconstruir puentes, administrar el parque de equipos y organizar y mantener un sistema nacional de dirección del tránsito.

2. Organización interna

- 4.4 En el Apéndice 1 se presenta un organigrama del MLGW. Una serie de fusiones de ministerios provocó cierta confusión de las funciones y la falta de una estructura interna clara, que esté en condiciones de administrar el enorme caudal de activos de transporte con sentido profesional. Por consiguiente, se determinó que el Ministerio sería uno de los dos que más posibilidades tendría de beneficiarse con el programa de modernización del sector público financiado por el Banco Mundial.

- 4.5 Un estudio encomendado por el BIRF 8/ recomienda, entre otras medidas, que "[s]e establezca un pequeño Ministerio básico que se concentrará en políticas, planificación y seguimiento y control financiero", y que se cree un Departamento de Obras "como dependencia autónoma u organismo ejecutivo....". Recomienda, asimismo, el establecimiento de un fondo para vialidad.
- 4.6 En su Informe de Evaluación, el BIRF sigue un método de dos etapas para mejorar el servicio que prestan las instituciones públicas. Conforme a este documento "[e]l plan de modernización para el [MLGW y MEH] comprendería el fortalecimiento de sus divisiones centrales dedicadas a la formulación de políticas, seguimiento de su puesta en práctica y funciones institucionales.... Los entes operativos dependientes de esos ministerios... serían tratados en la segunda etapa".
- 4.7 En varias ocasiones y en numerosos informes 9/ se ha sugerido que la responsabilidad por el sector de vialidad se transfiera a un ente autónomo o que se otorgue mayor autonomía, dentro del ámbito del Ministerio, a la Dirección de Vialidad. Si bien esta sugerencia no se plantea concretamente en el proyecto más reciente del Banco Mundial, ha sido debatida ampliamente y se entiende que, en general, representa la opinión actual. La principal ventaja que rendirá la separación de las direcciones, es la mayor concentración en las exigencias del sistema sin considerar las demás obligaciones del Ministerio y, en el caso de un ente ejecutivo, la libertad con respecto a los reglamentos del servicio público, que permitiría pagar sueldos más altos al personal. La Unión Europea ha ofrecido sufragar gran parte del costo de instalación de un ente así y actualmente trabaja con el Banco y con el Banco Mundial en ese sentido. Se prevé que este proceso estará en marcha a mediados de 1997, cuando se presente al Directorio el programa de caminos y puentes y cuando el Banco Mundial presente su nuevo proyecto de vialidad.

C. Base financiera sectorial

1. Inversiones en el sector y presupuesto nacional

- 4.8 Entre los ejercicios fiscales de 1994-1995 y 1996-1997, los gastos presupuestarios en vialidad aumentaron cerca de 50% en moneda jamaquina (véase el Cuadro IV-1). Dentro del total de gastos

8/ Corrine McLarty & Associates, *Public Sector Modernization Project, Ministry of Local Government and Works*, octubre de 1995.

9/ Por ejemplo Corrine McLarty & Associates, en el trabajo citado; "Organizational Framework for Road Maintenance Operations", por el entonces Ministerio de Construcción (Obras); "Institutional Organization Review", por Institutional Development Associates, y "Report on Roads Sector Costs and Financing", por Garth Edge, los dos últimos financiados con recursos del BID.

gubernamentales, los correspondientes a vialidad representaron el 2,3% en 1994-1995, aumentaron a 3,2% en el ejercicio siguiente y a 3,5% en el presupuesto actual. Los gastos de capital en vialidad han aumentado de manera sostenida, desde el 5,1% del total de las inversiones del gobierno en 1994-1995, a 8,8% en la actualidad.

- 4.9 Dentro del presupuesto de vialidad, los gastos ordinarios han sido constantes en moneda jamaiquina (incluidos los gastos en caminos municipales), lo que se traduce en una disminución real de más de un tercio. Si bien esta disminución se ha ajustado a la política del gobierno, ha determinado una severa insuficiencia de financiación del mantenimiento vial (párrafos 3.30 y siguientes).

Cuadro IV-1
Gastos totales del gobierno
y gastos en vialidad
(En miles de millones de J\$)

	Presupuesto 1994/95	Presupuesto 1995/96	Presupuesto 1996/97
Gasto del gobierno central	68,3	80,6	99,9
Corriente	38,7	51,3	61,1
Capital ^{a/}	29,6	29,3	38,8
Gasto del sector de vialidad	1,6	2,6	3,5
Corriente	0,1	0,1	0,1
Capital	1,5	2,5	3,4
% de vialidad respecto del gobierno central	2,3	3,2	3,5
Corriente	*	*	*
Capital	5,1	8,5	8,8
^{a/} Incluye préstamos netos			
Fuentes: GDJ, Propuesta presupuestaria del MLGW (1996/97) e informe de Garth Edge.			

- 4.10 Un tercio de las inversiones realizadas en vialidad desde 1995, se ha canalizado hacia el proyecto de rehabilitación de ejes viales. El Ministerio emprendió este proyecto con objeto de rehabilitar aproximadamente 1.920 km (1.200 millas) de caminos conectados con 39 poblaciones eje de todo el país, a un costo previsto de US\$131,6 millones. Se prevé que este proyecto, financiado con recursos nacionales, se completará en 1998.

2. Financiación de contrapartida

- 4.11 Se prevé que el proyecto requerirá US\$25,5 millones de financiación de contrapartida, que en gran medida financiarán costos locales, por ejemplo de adquisición de terrenos y gastos de reasentamiento. El mayor caudal de financiación de contrapartida se necesitará durante el ejercicio fiscal 1997-1998, cuando se requiera una partida equivalente a unos US\$10 millones, principalmente para la adquisición de terrenos (véase el Cuadro III-3).
- 4.12 Para determinar la disponibilidad de fondos de contrapartida, se preparó un resumen de las fuentes y usos de los fondos (véase el Cuadro IV-2). Las demandas de fondos se tomaron del Programa

Quinquenal de Inversión en Infraestructura, que fue actualizado por última vez en septiembre de este año 10/. Puede preverse que el propio NCHIP, junto con el programa de caminos y puentes y algunas obras financiadas por el Banco Mundial, aporten la mayor parte de las inversiones en esos años, de modo que se ajustó el FIIYP con datos extraídos de esos proyectos.

- 4.13 En cuanto al origen de los fondos, se tomaron datos de dos fuentes, a saber: la financiación externa se calculó sobre la base del costo actual del NCHIP y de las nuevas operaciones proyectadas por el Banco, el Banco Mundial y la financiación del segmento 3 por la Unión Europea (revisada). La financiación interna se estimó sobre la base de los datos del Ministerio de Finanzas en relación con los gastos presupuestarios proyectados y reales del ejercicio fiscal 1996-1997. Para los años posteriores, los cálculos se basaron en la tendencia de la financiación de los gastos viales durante los cinco ejercicios fiscales anteriores.

10/ Se escogió este período porque los datos sobre las inversiones del FIIYP para los últimos años son, en el mejor de los casos, esquemáticos.

<p align="center">Cuadro IV-2 Fuentes y usos de los fondos en el sector de transporte</p> <p align="center">(En millones de US\$)</p>					
	FY1995/1996 real	FY1996/1997 presupuesto	FY1997/1998 proyectado	FY1998/1999 proyectado	FY1999/2000 proyectado
USOS DE LOS FONDOS					
Emergencias y gastos ordinarios	1,9	1,6	6,8	2,0	2,3
Mantenimiento	24,9	29,0	31,8	46,45	45,88
Rehabilitación y reconstrucción	50,0	46,9	86,3	136,5	115,8
NCHIP <i>a/</i>	6,7	17,9	30,0	47,8	54,1
TOTAL	83,5	95,4	154,9	232,7	218,0
FUENTES DE LOS FONDOS					
Financiación internacional y bilateral	44,0	33,8	63,1	125,7	104,7
Financiación interna requerida	39,5	61,6	91,8	107,0	113,3
<i>Asignaciones presupuestarias reales y proyectadas</i>	<i>74,3</i>	<i>100,0</i>	<i>110,0</i>	<i>125,0</i>	<i>140,0</i>
<p>Notas: <i>a/</i> Incluye los tres segmentos</p> <p>Los parciales pueden no sumar los totales debido al redondeo.</p>					

- 4.14 El balance resultante muestra un aumento de la financiación del GDJ (o una fuente alternativa) de su nivel actual de US\$62 millones a poco más de US\$113 millones en el ejercicio 1999/2000. Durante el ejercicio fiscal en curso, el MOF ha adjudicado al MLGW asignaciones presupuestarias crecientes. No se prevé que esta tasa de aumento vaya a mantenerse en el futuro pero, aunque disminuya, pareciera haber asignaciones suficientes para atender las necesidades del proyecto, así como otros programas en curso y algunos previstos para los próximos uno o dos años.
- 4.15 Los cálculos mencionados permiten confiar en que el gobierno dispondrá de los fondos necesarios pero, más allá de esto, hay factores adicionales de confianza, a saber:
- En el marco del programa de rehabilitación de ejes viales, el MLGW ha gastado grandes sumas con fines de reconstrucción y la reorientación de esos fondos proporcionaría anualmente cerca de US\$50 millones con otros fines.

- b. El Ministro de Finanzas ha comprometido reiteradamente a su gobierno con la provisión de financiación de contrapartida adecuada.
- c. El gobierno dispone de otras opciones, aparte de las compras de terrenos en efectivo, entre ellas los canjes de terrenos y los bonos.
- d. El pago real de los terrenos que requiera el proyecto puede hacerse después de la construcción, y la Ley de Adquisición de Tierras separa el derecho del gobierno a usar los terrenos de la negociación y compra consiguiente.

Habida cuenta de que gran parte de la financiación de contrapartida tiene por objeto la adquisición de terrenos y de que se ha garantizado la capacidad para ocuparlos, habrá controles iniciales sobre los montos absolutos y la secuencia de las exigencias de contrapartida.

3. Recuperación de costos

- 4.16 No hay planes para la recuperación directa de los costos del proyecto. Se consideró la posibilidad de cobrar peaje en todo el recorrido de la carretera, o en parte de ésta, a fin de recuperar por lo menos una parte de la inversión, pero debió abandonarse la idea cuando se comprobó que la extensión del sistema vial jamaiquino permite numerosas circunvalaciones de la Carretera de la Costa Septentrional. En estas circunstancias, la instalación de casetas de peaje simplemente estimularía el desvío del tránsito hacia carreteras alternativas, provocando congestiones y más daños en las vías mal preparadas para absorberlo. Quizá en el futuro, cuando el NCHIP se encuentre rehabilitado y mejorado conforme lo exige el tránsito, podrá pensarse en instalar un sistema de peaje en la carretera e, inclusive, en la privatización de ésta 11/.

11/ El *Report on Road Sector Costs and Financing*, de Garth Edge, calcula que, en general, los usuarios aportan al fisco el equivalente a US\$164 millones, frente a gastos de vialidad, durante el ejercicio fiscal en curso, de US\$95,4 millones.

V. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Resumen de viabilidad

- 5.1 El equipo de proyecto revisó toda la información disponible sobre éste y considera que no se conoce obstáculos de índole técnica, ambiental, financiera, institucional o socioeconómica, para su debida ejecución. En la mayor medida posible el equipo ha tratado de prever problemas y asegurar que se les haya considerado al diseñar el proyecto, a fin de maximizar los beneficios y reducir a un mínimo razonable los costos imprevistos.

1. Viabilidad técnica

- 5.2 La viabilidad técnica del proyecto propuesto se estableció sobre la base del examen que el equipo de proyecto hizo de los estudios y los diseños y especificaciones básicos y finales, para verificar que se ajusten a las normas de ingeniería pertinentes. En los diseños finales, las especificaciones de construcción y la flexibilidad del programa, se incluyeron las consideraciones relacionadas con la gestión ambiental apropiada y disposiciones relativas a los movimientos sísmicos y las tormentas tropicales previsibles.
- 5.3 El equipo de proyecto ha previsto la contratación de una firma supervisora con reputación internacional, para que suplemente la escasa experiencia local en la dirección de proyectos de esta envergadura, a fin de asegurar la capacidad y la experiencia técnicas necesarias para la ejecución puntual del proyecto. Además, habida cuenta de la falta de experiencia local en la contratación externa del mantenimiento vial ordinario, el equipo incluyó fondos para la contratación de consultores internacionales, a fin de que ayuden a consolidar el programa experimental en la región costera septentrional.
- 5.4 Finalmente, el calendario de ejecución toma en cuenta la naturaleza de las obras que habrá de financiarse y el tiempo necesario para llevar a cabo el proceso de licitación. El equipo de proyecto considera que el calendario es realista, teniendo en cuenta las garantías de apoyo dadas por el GDJ.

2. Viabilidad ambiental

- 5.5 Los amplios estudios que se ha hecho del impacto ambiental del proyecto, confirman que es posible que durante la construcción haya algunos efectos negativos, localizados y de corta duración, principalmente ruido, contaminación por polvo, escorrentía de aguas pluviales debido a las construcciones, así como perturbaciones del tránsito y restricciones en los accesos. Esos impactos son controlables y las especificaciones del proyecto incluyen medidas para mitigarlos, además de haberse dispuesto la realización de

actividades de control para los consultores supervisores. También se ha determinado la existencia de impactos en el largo plazo y, en la medida posible, fueron atenuados mediante la modificación del diseño de las obras y otros controles. De hecho, en muchos casos la construcción servirá para mejorar las condiciones actuales, especialmente en lo que atañe a desagües, solidez de los malecones y seguridad para los peatones y los vehículos.

3. Viabilidad económica

- 5.6 Se llevó a cabo un análisis exhaustivo de costo-beneficios del proyecto y de sus "conexiones" individuales, siguiendo el modelo analítico MDMV (Modelo de diseño y mantenimiento viales) del Banco Mundial. Éste considera los costos de construcción, adquisición de terrenos y mantenimiento, frente a los ahorros netos en materia de operación de los vehículos y mantenimiento vial, para el tránsito previsto en la carretera durante la proyección de veinte años de vida del proyecto. El análisis inicial lo llevó a cabo la firma consultora O'Sullivan y Graham y fue presentado a comienzos de 1995; en octubre de 1996, el MLGW hizo una revisión de este análisis.

Cuadro V-1 Tasas de rentabilidad interna y valores netos actuales						
Conexión	Desde:	A:	PTDA		TRI	VNA
			1995	2016		
3	Montego Bay	Falmouth	9.782	15.455	50,6	56,70
4	Falmouth	Discovery Bay	5.187	8.096	46,1	47,15
5	Discovery Bay	St. Ann's Bay	5.000 ^a	11.388	47,8	43,36
6	St. Ann's Bay	Ocho Ríos	11.428	17.971	75,5	29,20
					53,7	176,41
Fuente: O'Sullivan y Graham, ".....Feasibility Study".						

- 5.7 En el Cuadro V-1 se resume los resultados del análisis revisado. La rentabilidad económica para cada una de las conexiones es muy positiva y la TRI más alta corresponde a la conexión 6 (St. Ann's Bay-Ocho Ríos, 75,5%), donde el tránsito incluye movimiento turístico desde y hacia Montego Bay, y suministros de Kingston para el conector Spanish Town-St. Ann's Bay. El valor neto actual del proyecto asciende a US\$176 millones, cifra que constituye una rentabilidad sustancial para la inversión prevista de US\$85 millones.

4. Viabilidad institucional y financiera

- 5.8 El análisis del MLGW y, particularmente, de la Unidad de Administración del Proyecto, permite al equipo de proyecto confiar

en que el proyecto pueda llevarse a cabo en la forma descrita en este documento.

- 5.9 El Instituto de Planificación de Jamaica ha asignado suma prioridad al NCHIP en los programas de inversión del gobierno y el Ministerio de Finanzas ha asegurado en forma reiterada la disponibilidad de los fondos de contrapartida. El equipo de proyecto considera que, con una intensa supervisión del Banco durante la ejecución, el proyecto es viable desde los puntos de vista institucional y financiero.

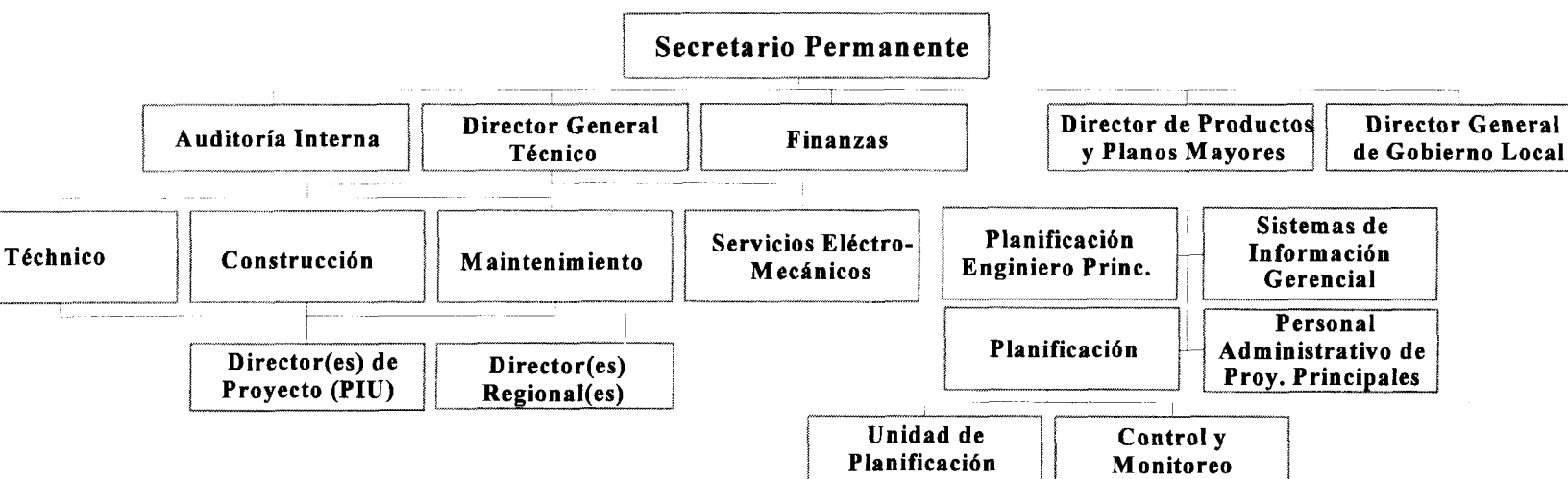
5. Impacto socioeconómico

- 5.10 El proyecto no ha sido concebido específicamente con objeto de reducir la pobreza. Los principales beneficiarios serán los usuarios del sistema de transporte y, en primera instancia, los propietarios de vehículos. No obstante, el programa de reasentamiento relacionado con el proyecto beneficiará directamente a unas 294 familias de bajos ingresos, proporcionándoles vivienda segura y alejada de los peligros de la carretera.
- 5.11 Además, por lo menos dos factores indirectos surtirán un efecto de filtración. Primero, mediante el ensanche y mejoramiento general de la carretera, los peatones y los vehículos no motorizados gozarán de mayor seguridad y, puesto que se trata de los segmentos más pobres de la sociedad, el proyecto rendirá beneficios secundarios en este sentido. De la misma forma, gran parte del tránsito que circula por la carretera está formada por vehículos de transporte colectivo, sean autobuses, taxímetros o camionetas que transportan pasajeros. También en este caso, el mejoramiento de la superficie de rodado aumentará la comodidad de los viajes y, en la medida en que hay una activa competencia entre las empresas particulares de transporte, cabe prever un descenso de las tarifas. Este último efecto también puede reflejarse en el costo del transporte de cargas, aunque la experiencia indica que esta disminución generalmente es pequeña.

B. Riesgos

- 5.12 A lo largo de este documento se ha señalado que el riesgo principal para una ejecución satisfactoria del proyecto, está dado por la debilidad institucional del organismo ejecutor, que es el Ministerio de Gobierno Local y Obras. El Banco Mundial ha emprendido un vasto programa de modernización del sector público, diseñado para mejorar la eficiencia de ciertas instituciones clave del gobierno, entre ellas este Ministerio. Sin embargo, la primera etapa de la asistencia se limita a dar sustento a las funciones básicas de planificación, programación y preparación del presupuesto, dejando para más adelante la reestructuración de las unidades operativas del Ministerio.

- 5.13 Empero, la Unión Europea está considerando un proyecto de cooperación técnica para financiar la reorganización del Ministerio, concretamente las unidades que participan en la construcción y mantenimiento viales. Esta financiación aún se encuentra bajo estudio de la UE, pero es probable que se agregue a un programa de caminos rurales al que ya se asignó financiación, en calidad de condición para la segunda etapa de dicho programa.
- 5.14 Entretanto, el Ministerio convino en crear una Unidad de Administración del Proyecto cuya responsabilidad será el seguimiento de la ejecución del proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional, incluyendo la coordinación con las tres instituciones prestamistas y donantes. El equipo de proyecto considera que, una vez que la unidad cuente con el personal recomendado, contará con la especialización y la experiencia necesarias para asegurar la ejecución satisfactoria del proyecto.
- 5.15 En segundo lugar, existe el riesgo de que las medidas de protección ambiental y los planes de reasentamiento, no se lleven a la práctica conforme a lo acordado por el GDJ y el Banco. Es posible que las demoras provoquen costos adicionales. Esta posibilidad será tratada mediante el control estricto del Banco, según lo establecido pormenorizadamente en la lista de pasos de seguimiento del proyecto.
- 5.16 Finalmente, existe el riesgo de que el programa de mantenimiento vial que surja del programa experimental sea inadecuado. También en este caso este documento estipula las condiciones para poner en práctica el programa y asegurar su financiación. Además, se prevé que el aspecto del mantenimiento asuma gran importancia en el marco del programa de caminos y puentes, cuya consideración se ha previsto para el año próximo.



LISTA DE PASOS DE SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

ETAPA	INSTANCIA	CONDICIONES QUE DEBERÁ CUMPLIRSE ANTES DE LA INSTANCIA		
		Obras civiles	Medio ambiente y reasentamiento	Mantenimiento
1996	Aprobación por el Directorio			
	Llamado a precalificación de firmas constructoras	Compleción de los pliegos de licitación a satisfacción del Banco, incluidos los requisitos generales, específicos y ambientales específicos de los lugares (párrafo 3.12)	Presentación del plan final de reasentamiento a satisfacción del Banco (párrafo 3.19)	
	Compleción de la precalificación de contratistas	Contratación de la firma supervisora del proyecto (párrafo 3.25)		
7				
1997	Desembolso final		Presentación por el gobierno de pruebas de que a) se ha hecho los arreglos para el fortalecimiento institucional de la NRCA; b) se ha declarado protegidos, conforme a la Ley de Conservación de Recursos Nacionales, la zona forestal seca y semiperenne de Coral Spring; y c) el Departamento de Planificación de Poblaciones ha hecho un progreso satisfactorio en el examen de las órdenes de desarrollo costero y municipal (párrafo 3.12)	El GDJ adopta un plan de mantenimiento satisfactorio para el proyecto incluida la introducción de F (párrafo 3.39) y la garantía de financiación adecuada de las actividades de mantenimiento de la Carretera de la Costa Septentrional (párrafo 3.41)
1997	Adjudicación del contrato de construcción		Compleción de los reasentamientos en los segmentos 1 y 2 (párrafo 3.19)	

JAMAICA

Proyecto de mejoramiento de la Carretera de la Costa Septentrional

Segmento 2

(JA-0044)

PLAN DE ADQUISICIONES

Descripción: Número de contratos Total: US\$ millones	Financiación %		Método de adquisición LPI/otro	Precalificación Sí/No	Publicidad AEA Trimestre/Año
	BID	Local			
Supervisión del proyecto					
Contratos: 1	100	0	LPI	Sí	I/1997
Total: US\$4,0 millones					
Obras civiles					
Lotes: 1	100	0	LPI	Sí	I-II/1997
Total: US\$38,2 millones					

Montos límite: bienes y servicios: US\$ 250.000
obras civiles: US\$2.500.000
consultoría: US\$ 200.000

JAMAICA

**PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DE LA COSTA SEPTENTRIONAL
(Segmento 2) - JA-0044**

MARCO LÓGICO

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
	El fortalecimiento de la región de la costa septentrional de Jamaica como paraje turístico de primera calidad y con competitividad internacional	Los gastos de turismo en la región aumentan a razón de por lo menos 6% anual hasta el año 2002	Informes estadísticos anuales sobre el turismo y los gastos conexos	
	1) Rebajar los costos para los usuarios a lo largo del segmento 2 de la carretera y despejar las servidumbres de paso de viviendas y estructuras comerciales 2) Dar alcance nacional al proyecto experimental de mantenimiento vial (Programa de Caminos y Puentes - JA0043)	1) Indicador de aspereza media de las carreteras principales conforme a las normas del NCHIP; reducción de aproximadamente una hora, para el año 2000, del tiempo de viaje entre Montego Bay y Negril y Ocho Ríos 2) Para el año 2000 el sistema RMMS está en uso en todas las carreteras nacionales	1) Informes estadísticos anuales de la entidad vial sobre la base del sistema RMMS, y observación directa de la servidumbre de paso por CO 2) Informes y análisis preparados por la Representación acerca del programa de caminos y puentes	No hay mayores variantes en las corrientes de turismo hacia el interior dentro de esta región Jamaica no padece grandes perturbaciones naturales
S	1) Terminación satisfactoria del segmento 2 de la Carretera de la Costa Septentrional 2) Ejecución satisfactoria del plan ambiental; 435 familias reasentadas 3) Compleción del sistema experimental de mantenimiento vial; RMMS instalado y ajustado	1) Compleción del proyecto en tiempo y dentro del presupuesto; 2) Mínimos efectos ambientales negativos; todas las viviendas eliminadas de las servidumbres de paso y los residentes trasladados a otra parte 3) Organización de mantenimiento vial establecida y funcionamiento apropiado de RMMS	1) Informes de la firma supervisora, UAP y Representación 2) Informes de NRCA y Operación Orgullo 3) Informes de la firma supervisora, UAP y Representación	El organismo de contrapartida opera con una dotación de personal adecuada Se evita los conflictos laborales
S	1) Rehabilitación del segmento 2 de la Carretera de la Costa Septentrional 2) Ejecución de un plan ambiental y de reasentamiento para el NCHIP 3) Ejecución de un programa experimental de mantenimiento vial	1) US\$54,9 millones incluyendo ingeniería, supervisión y adquisición de terrenos 2) US\$11,8 millones 3) US\$2,6 millones	1) Informes ordinarios de progreso de Representación y exámenes semestrales 2) <i>ibid</i> 3) <i>ibid</i>	Financiación de contrapartida adecuada Inflación controlada para proteger el plan financiero

PROYECTO DE RESOLUCION

JAMAICA. PRESTAMO No. ____/OC-JA AL GOBIERNO DE JAMAICA
Proyecto de Mejoramiento de la Carretera Costa Norte - Segmento 2

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Gobierno de Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la Carretera Costa Norte. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$59.500.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

JAMAICA. PRESTAMO No. ____/OC-JA.
Proyecto de Mejoramiento de la Carretera Costa Norte - Segmento 2

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante la "Cuenta", proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Gobierno de Jamaica, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la Cuenta, con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores del préstamo autorizado por la Resolución DE- /96, siguiendo las disposiciones indicadas en el Documento FN-263-2, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de diciembre de 1983, y sus modificaciones.