

## REFORMA DEL SECTOR DE AGUA POTABLE

(TC-96-03-08-7)

### RESUMEN EJECUTIVO

**SOLICITANTE:** República de Haití

**ORGANISMO EJECUTOR:** Unidad de Reforma del Sector de agua potable (URS), dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC)

**BENEFICIARIOS:** Gobiernos municipales de Cabo Haitiano, Les Cayes y Port-de-Paix, y el Servicio Nacional de Agua Potable (SNEP).

**FINANCIAMIENTO:**

|                                           |                           |
|-------------------------------------------|---------------------------|
| BID:                                      | US\$550.000 (FOE)         |
| Otros donantes:                           | US\$350.000 (Fondo Belga) |
| Financiamiento nacional de contrapartida: | US\$ 25.000               |
| Total:                                    | US\$925.000               |

**PLAZOS:**

|                        |          |
|------------------------|----------|
| Período de ejecución:  | 12 meses |
| Período de desembolso: | 18 meses |

**CLASIFICACIÓN AMBIENTAL:** El Comité del Medio Ambiente, en su reunión del 21 de noviembre de 1995, clasificó esta operación en la Categoría II.

**OBJETIVOS:** Con la operación de cooperación técnica propuesta se procura llevar a cabo el diseño de los principales componentes de la reforma del sector de agua potable, y prepararlos para su ejecución.

**DESCRIPCIÓN:** Concretamente, la operación de cooperación técnica propuesta servirá para financiar: i) estudios con el fin de: a) formular una política tarifaria integral; b) redactar normas técnicas, ambientales y sanitarias, y c) determinar el alcance y las modalidades de participación del sector privado en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable; ii) actividades orientadas a determinar con precisión las funciones del Servicio Nacional de Agua Potable y preparar la reorganización de su oficina central y sus tres oficinas experimentales regionales (en Les Cayes, Port-de-Paix y Cabo Haitiano); iii) actividades destinadas a determinar con exactitud la misión de los Consejos Municipales y prepararlos para el nuevo papel que deben cumplir en las tres regiones experimentales, y iv) actividades que tienen por

objeto promover el desarrollo de la comunidad en las tres regiones experimentales.

**BENEFICIOS:**

Se prevé que la reforma propuesta del sector de agua potable contribuya a: i) aumentar la participación local en el proceso decisorio y la fiscalización de los servicios; ii) mejorar la calidad de los servicios y aumentar su eficacia en función de los costos, y iii) asegurar la sostenibilidad de las inversiones futuras mediante el establecimiento de mecanismos adecuados de recuperación de costos.

**RIESGOS:**

La aplicación de la reforma propuesta conlleva tres factores principales de riesgo relacionados con la sostenibilidad financiera, la participación del sector privado y la descentralización. En el diseño de la operación de cooperación técnica propuesta se ha contemplado la atenuación de estos riesgos. La decisión política del gobierno y la formulación de un enfoque verdaderamente participado ayudarían a atenuarlos aún más.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS:**

El programa del Banco para Haití durante el período 1996-1998 se basa en los siguientes aspectos estratégicos, a saber: i) inversiones en el capital humano; ii) fortalecimiento institucional; iii) fomento del sector privado, y iv) cofinanciamiento. La operación de cooperación técnica propuesta ayudará a abordar los tres primeros aspectos mediante la descentralización, el fortalecimiento institucional y la participación del sector privado, respectivamente. Esta operación de CT también promoverá el cofinanciamiento para el sector de agua potable gracias a una mejor coordinación de las actividades de los donantes.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

- 1) Previas al primer desembolso de fondos de la operación de cooperación técnica. El Prestatario deberá demostrar que:
  - a. se ha creado la Unidad de Reforma del Sector de agua potable -URS- (véase el párrafo 3.2);
  - b. se ha nombrado a dos profesionales contratados a nivel local para dicha Unidad (véase el párrafo 3.2), y
  - c. se ha seleccionado al asesor internacional que contratará el Banco (véase el párrafo 3.2).

2) Otras obligaciones contractuales:

- a. La unidad de ejecución deberá preparar informes trimestrales de seguimiento (véase el párrafo 3.20).
- b. El prestatario deberá cerciorarse de que se exija a los que participen en las actividades de capacitación el compromiso de permanecer en las instituciones en las que se desempeñen, durante un período de dos años posteriores al término de la capacitación (véase el párrafo 3.9).

**INCLUSIÓN EN LA  
AGENDA:**

De conformidad con el documento AT-1046-4, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de noviembre de 1995, esta operación debe presentarse a la Comisión General para su consideración.

## I. ANTECEDENTES

- 1.1 Después de más de 30 años de dictadura e inestabilidad política, la República de Haití ha cumplido su primer año de restablecimiento del gobierno constitucional con una mezcla de esperanza y resignación. Se pueden observar señales de recuperación en todo el país; se está logrando la estabilización de la macroeconomía, y la carga de este proceso la están soportando, en cierta medida, las clases media baja y baja; se está reconstruyendo la infraestructura gracias a la contribución de toda la comunidad internacional; en el mes de junio próximo pasado se eligió un nuevo parlamento y a nuevos alcaldes, y en el mes de diciembre de 1995 se llevaron a cabo elecciones presidenciales en un clima de paz. Al parecer, el país está preparando lentamente la oportunidad histórica de pasar de una gestión de emergencia a un desarrollo más sostenible.

### A. Sector de agua potable

- 1.2 **Perspectiva institucional.** De acuerdo con el decreto de 1982, relativo a las funciones de los gobiernos municipales, los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de Haití son responsabilidad fundamental de las municipalidades. En la práctica, sin embargo, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC) se ocupa del sector a través de dos organismos públicos que se caracterizan por un largo historial de mala administración y gran ineficiencia: la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable (CAMEP), con jurisdicción en Puerto Príncipe, y el Servicio Nacional de Agua Potable (SNEP), con jurisdicción en el resto del país.
- 1.3 El Ministerio de Salud, en su calidad de organismo ejecutor de dos proyectos financiados por el BID (conocidos como Primer y Segundo POCHEP); organismos donantes bilaterales, y organizaciones no gubernamentales también han patrocinado la construcción de un número considerable de proyectos de abastecimiento de agua, por lo general muy pequeños, en las zonas rurales.
- 1.4 **Calidad de los servicios de abastecimiento de agua.** El acceso a los servicios de abastecimiento de agua sigue siendo muy escaso, y los que se prestan son muy poco confiables. Pese a la inversión total de US\$85 millones realizada en el sector en los años ochenta (Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental), la cobertura de necesidades en Haití sigue siendo la más baja de América: 53,2% en la zona de Puerto Príncipe; 58,6% en las ciudades secundarias, y 33,5% en las zonas rurales. La calidad del agua es muy variable, por no estar sometida a un buen tratamiento ni a controles.
- 1.5 **Puerto Príncipe.** En la capital, jurisdicción de la CAMEP, vive un número estimado de 2 millones de haitianos. Se estima que el 15% de la población tiene conexión domiciliaria propia, lo que equivale

a 27.000 conexiones privadas. El resto de la población obtiene agua de los vecinos, fuentes públicas, tanques, vendedores ambulantes o fuentes naturales de agua de superficie. El agua es objeto de un estricto racionamiento, y su suministro a la mayoría de las conexiones domiciliarias y fuentes públicas se limita a un período de seis horas por día.

- 1.6 **Ciudades secundarias.** La situación no es mejor en las ciudades secundarias. Sin embargo, puede variar mucho entre ciudades vecinas. El sistema de información del Servicio Nacional de Agua Potable es sumamente deficiente y los datos deben tomarse con precaución. En 1989 vivían 587.000 personas en 72 ciudades secundarias de más de 2.000 habitantes; 68 de esas 72 ciudades tenían algún tipo de red de abastecimiento de agua potable administrada por el SNEP. Actualmente, el SNEP administra una cantidad estimada de entre 15.000 y 20.000 conexiones privadas. Debido a la falta de electricidad y otras fallas de las redes del SNEP, el abastecimiento de agua es muy aleatorio, porque el tratamiento es muy precario y no hay control de calidad.
- 1.7 **Zonas rurales.** La situación en las zonas rurales es igualmente precaria. En 1991, una proporción estimada de 33,5% de la población de las zonas rurales recibía agua a través de algún tipo de red de suministro, en tanto que el 66,5% restante tenía que obtener agua de ríos, manantiales no protegidos o estanques. En ese año se había registrado la existencia de más de 2.500 redes de abastecimiento de agua. Estas redes no han sido objeto de mantenimiento, ni se cuenta con información acerca de la calidad del agua.
- 1.8 **Ordenación global de los recursos hídricos.** A pesar de la cantidad de conflictos que se han suscitado en relación con el uso del agua, en Haití no ha habido una política general relativa a la ordenación global de los recursos hídricos. Como la jurisdicción sobre ellos se divide entre el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (a través de la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable y el Servicio Nacional de Agua Potable), el Ministerio de Salud (a través de los proyectos POCHÉP) y el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARNDR), siempre ha existido cierto grado de competencia al respecto entre estos ministerios. El Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental ha brindado al gobierno la oportunidad de disponer la creación del Consejo Nacional de Aguas, iniciativa que ahora ha reactivado el Banco en el marco de una operación independiente de cooperación técnica preparada por RE2/EN2.
- 1.9 **Acaba de realizarse un estudio global del SNEP y del sector de agua potable.** El bajo nivel de los servicios se debe a tres causas fundamentales, a saber: i) el SNEP, en su calidad de autoridad en materia de aguas, está indebidamente sujeto a la influencia de las decisiones políticas: tiene poca autonomía desde un perspectiva

política y financiera; ii) el SNEP, en su calidad de encargado de la prestación del servicio, está demasiado alienado de los usuarios: hay poca descentralización, y iii) existe un conflicto de intereses entre las distintas funciones del SNEP: no hay una reglamentación independiente de la industria. En consecuencia, el nivel de recuperación de costos es muy bajo (y también es escasa la capacidad financiera del SNEP <sup>1/</sup>) y la capacidad técnica de dicho Servicio Nacional es deficiente. La falta de un sistema básico de información agrava esta situación de caos, ya que no permite conocer la magnitud de ésta.

#### B. Sector de saneamiento

- 1.10 No hay ningún organismo público (aparte de los gobiernos municipales) que sea legalmente responsable de los servicios de saneamiento. Las instituciones que ahora están a cargo de los servicios de abastecimiento de agua potable (la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable y el Servicio Nacional de Agua Potable) no se ocupan de las aguas residuales. Este vacío institucional ha redundado en deficiencias graves en el suministro de los servicios de saneamiento. Aparte de la infraestructura de drenaje del agua de lluvias en Puerto Príncipe, la mayor parte de la infraestructura existente está compuesta por redes muy reducidas, en su mayor parte independientes.
- 1.11 Debido a i) la necesidad imperiosa de mejorar los servicios de abastecimiento de agua potable, y a ii) la inexistencia de un marco institucional para los servicios de saneamiento en la actualidad, la reforma propuesta se centra expresamente en el sector de agua potable, a diferencia del de agua potable y saneamiento. Sin embargo, como parte de la reforma, se propone emprender un programa importante de organización del sector de saneamiento y dar respuesta a interrogantes cruciales como los siguientes: ¿Qué nivel de gobierno debe encargarse del saneamiento? ¿Qué servicios pueden prestarse a corto, mediano y largo plazo? ¿Cómo pueden financiarse? ¿Quiénes deberían encargarse de la prestación de los servicios? ¿Qué nexo debería existir entre las inversiones en el sector de agua potable y en el de saneamiento?

#### C. La reforma del sector

- 1.12 Tras el restablecimiento del gobierno constitucional en octubre de 1994, el Banco retomó la preparación del programa de abastecimiento de agua potable en las ciudades secundarias. Los estudios

---

<sup>1/</sup> La situación financiera del SNAP es muy precaria. Los recursos financieros son escasos: los ingresos provenientes de los usuarios no alcanzan a cubrir los gastos de operación. Entre el 80 y el 90% del total de gastos se atribuyen a la nómina, y el gobierno debe otorgar al SNAP una subvención anual de más de 3 millones de gourdes.

de agua potable en las ciudades secundarias. Los estudios preliminares revelaron claramente que con un préstamo para proyectos de inversión no se obtendrían resultados sostenibles, si antes no se procediera a una reforma profunda del sector. El Banco propuso al gobierno la realización de un estudio de prefactibilidad, con el objeto de idear una nueva estructura para el sector y la división de funciones entre los agentes involucrados en él. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) convino en financiar este estudio, que se llevó a cabo entre septiembre de 1995 y febrero de 1996. Los principios de la reforma propuesta se enuncian en el párrafo 1.14.

- 1.13 Los principios de la reforma propuesta sientan un marco común para la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable y el Servicio Nacional de Agua Potable. Se formularon en coordinación con los donantes que actualmente prestan asistencia a la CAMEP, a saber, el Banco Mundial y la *Caisse française de développement (CFD)*. Estos dos donantes se concentrarán en la reforma de la CAMEP, en tanto que la operación de cooperación técnica propuesta está específicamente destinada al resto del país. Se seguirá asegurando la coordinación de las actividades a través del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones y de reuniones con los donantes.

#### 1. Principios de la reforma

- 1.14 En atención al estudio mencionado en el párrafo 1.9 anterior, la reforma propuesta consiste en una estrategia a largo plazo basada en: i) la participación sistemática de los usuarios en el financiamiento de los costos; ii) la descentralización gradual de la responsabilidad por la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, para dejarla en manos de las municipalidades; iii) la transferencia de la administración de las redes al sector privado o las comunidades; iv) la reorientación del mandato del Servicio Nacional de Agua Potable hacia la reglamentación, planificación sectorial y asistencia técnica, y v) la puesta en marcha de un programa encaminado a organizar el sector de saneamiento.

#### 2. Descentralización

- 1.15 La participación de agentes locales en el sector permitirá la descentralización gradual de las funciones que puedan desempeñarse mejor y con más responsabilidad a nivel local. La descentralización abarcará cuatro niveles:

- A nivel de cada red de abastecimiento de agua, se ampliará la función de la Comisión Local de Aguas (CLA), sobre todo respecto de las redes pequeñas, en el marco de las cuales se

prevé que la CLA organice a la comunidad a los fines de su mantenimiento 2/;

- El Consejo Municipal será el propietario de todas las redes y la autoridad política responsable de la prestación de los servicios; también se ocupará de la planificación y la coordinación de las inversiones a nivel municipal, y en las ciudades grandes tendrá a su cargo la organización del funcionamiento y el mantenimiento;
  - A nivel regional (la existencia de una región está determinada por la presencia de un centro urbano importante y, por lo tanto, de una oficina local del Servicio Nacional de Agua Potable), la oficina regional (OR) del SNEP se encargará de coordinar la asistencia técnica para las redes más pequeñas y de prestar asistencia de ese tipo a los Consejos Municipales, y
  - A nivel nacional, el Servicio Nacional de Agua Potable y su Dirección Nacional de Agua Potable (DNAP) tendrán a su cargo la coordinación y reglamentación del sector.
- 1.16 Esta nueva división de funciones entre los cuatro niveles mencionados se basa en dos principios: i) siempre que sea posible, fortalecer a las organizaciones y consejos existentes, en lugar de crear instituciones nuevas y/o fijar límites administrativos, y ii) asignar a cada nivel las tareas que desempeñe mejor (principio de subsidiariedad).
- 1.17 Se prevé que la descentralización y la participación del sector privado procederán en forma simultánea, ya que la transferencia de la administración de la red al sector privado hará que, a su vez, la transferencia de las funciones propias del sector de agua a las municipalidades sea menos costosa.

### 3. División de funciones propuesta

#### a. Ordenación global de los recursos hídricos

- 1.18 La ordenación global de los recursos hídricos (protección y asignación de los recursos) estará a cargo de un Consejo Nacional de Aguas, cuyo presidente será el Primer Ministro. Dicho Consejo

---

2/ Las Comisiones Locales de Aguas ya existen en centros pequeños de población; suelen constituir las especialmente y en forma directa los miembros influyentes de las comunidades. La función principal que cumplen es regular el uso de los sistemas existentes (fuentes públicas y otras instalaciones básicas). Los resultados que pueden obtener son limitados, fundamentalmente porque no tienen acceso a recurso alguno. En los centros urbanos grandes, esta función la cumple la sucursal local del Servicio Nacional de Agua Potable, pero en el futuro se prevé que la asuma el Consejo Municipal.



estará integrado por el Ministro de Obras Públicas (abastecimiento de agua potable y electricidad), el Ministro de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (sistema de riego), el Ministro del Medio Ambiente y el Ministro de Salud 3/. Las normas ambientales y sanitarias serán establecidas y aplicadas por los Ministerios del Medio Ambiente y de Salud, respectivamente.

b. Formulación de la política relativa al abastecimiento de agua potable

- 1.19 La formulación de políticas relativas al sector de agua potable estará a cargo del nuevo Directorio del SNEP, que se denominará Dirección Nacional de Agua Potable (DNAP) 4/, cuyo presidente será el Ministro de Obras Públicas. Dicho Consejo estará integrado por funcionarios municipales y representantes de los Ministerios del Medio Ambiente y de Salud. La formulación de la política sectorial abarca tres esferas: i) la política de inversiones del sector 5/, ii) la política tarifaria, y iii) la fijación de normas técnicas.

c. Fijación de las tarifas

- 1.20 Las tarifas locales serán fijadas por los Consejos Municipales con la colaboración de las comunidades, de conformidad con la política tarifaria nacional establecida por la Dirección Nacional de Agua Potable. La aplicación de las reglamentaciones relativas a las tarifas estará a cargo del SNEP.

d. Administración de las inversiones

- 1.21 Las inversiones se planificarán mediante un proceso "de arriba abajo", en el que participen la Comisión Local de Aguas, a nivel

---

3/ En RE2/EN2 se está preparando una operación de cooperación técnica específica para asistir al gobierno en la creación de este Consejo y la fijación de su mandato.

4/ Se propone que la Dirección Nacional de Agua Potable también funcione como Directorio de la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable, que es la entidad pública encargada de la administración de los servicios de abastecimiento de agua potable en Puerto Príncipe.

5/ Se supone la autonomía financiera a largo plazo de los encargados de la prestación del servicio, lo que tal vez entrañe la realización de una revisión posterior del papel que cabe al Servicio Nacional de Agua Potable en la política de inversiones sectoriales. La participación de éste sólo será significativa si el gobierno central proporciona el financiamiento. En última instancia, la utilidad de contar con un coordinador central es dudosa, salvo en lo que se refiere a algunos efectos externos, como la asignación de las fuentes de agua.

local; el Consejo Municipal, a nivel municipal, y el Servicio Nacional de Agua Potable, a nivel nacional.

- 1.22 La financiación de las inversiones será un mecanismo "de abajo arriba". El presupuesto nacional será distribuido por la Dirección Nacional de Agua Potable entre las municipalidades (conforme a los resultados del proceso de planificación y los criterios de desempeño) y luego, dentro de cada municipalidad, por el Consejo Municipal entre los distritos municipales.
- 1.23 La selección de los proyectos recaerá en la Comisión Local de Aguas (o en el Consejo Municipal, en los centros urbanos importantes), pero el proceso de construcción (estudios, obras y supervisión) podrá ser administrado por la oficina regional, la que podrá subcontratar empresas del sector privado. De acuerdo con esta estructura, el poder decisorio —a cargo del Consejo Municipal— se separaría de la administración financiera, que estaría a cargo de la oficina regional.
- 1.24 A fin de asegurar la transparencia, la Comisión Local de Aguas y el Consejo Municipal tendrán acceso a los libros de la oficina regional de cada localidad.

e. Operación y mantenimiento

- 1.25 En la medida de lo posible, se contratará al sector privado para la operación y el mantenimiento de las redes. Se prevé que el sector privado formal, internacional y nacional, se interesará por las ciudades grandes. Los Consejos Municipales tendrán poder decisorio y las oficinas regionales del Servicio Nacional de Agua Potable ayudarán a los Consejos Municipales en la administración de los contratos de operación y mantenimiento.
- 1.26 Las comunidades locales participarán en forma directa en las redes pequeñas. Se establecerá un mecanismo con arreglo al cual, dentro de cada región, las redes pequeñas recibirán asistencia técnica de la empresa privada que administre la red del principal núcleo urbano de la región.
- 1.27 En principio, los fondos generados por las operaciones de la red de abastecimiento de agua en determinada municipalidad deberán reinvertirse en esas redes de la misma municipalidad. Sin embargo, se podría necesitar financiamiento externo para las redes rurales, y en la política tarifaria nacional se deberá determinar el régimen

de subvenciones de manera transparente. Se deberán evitar las subvenciones cruzadas 6/.

- 1.28 La oficina central del Servicio Nacional de Agua Potable será el organismo técnico de la Dirección Nacional de Agua Potable, y sus oficinas regionales proporcionarán asistencia técnica a los Consejos Municipales y Comisiones Locales de Aguas en lo que se refiere a todas las tareas vinculadas con el sector.

D. Aplicación de la reforma

- 1.29 Los principios de la reforma son el resultado de un largo proceso de deliberaciones con el Servicio Nacional de Agua Potable y el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. Posteriormente se analizaron a cabalidad estos principios con el nuevo gobierno, que formalizó su acuerdo en un memorando firmado con el Banco en marzo de 1996. Las modalidades de la ejecución de la reforma también se analizaron con el gobierno, y el presente documento refleja el acuerdo a que se llegó. Concretamente, todos los términos de referencia mencionados en el presente documento han contado con la aprobación del gobierno.
- 1.30 La ejecución de la reforma será un proceso particularmente complejo. Como sucede en el caso de cualquier reforma profunda de un sector que afecta concretamente la vida de millones de personas, sería presuntuoso suponer que el programa propuesto no puede mejorarse o que su aplicación inmediata en todo el país no

---

6/ Con respecto a las subvenciones cruzadas, cabe hacer los siguientes comentarios:

i) En contra de las subvenciones cruzadas: Si se confiere a las municipalidades la facultad de fijar las tarifas (dentro del marco de la política tarifaria nacional), y si ellas están al tanto de que algunos de los ingresos generados por su red —una vez cubiertos los costos de operación— pueden transferirse a las redes de abastecimiento de agua de otras municipalidades, no tendrán mucho incentivo para elevar las tarifas por encima del nivel mínimo necesario para cubrir los costos de operación.

ii) A favor de las subvenciones cruzadas: Las redes rurales de abastecimiento de agua deberán recibir apoyo financiero de las redes urbanas. En las municipalidades que no cuentan con un centro urbano importante (en más de 50 municipalidades, el centro urbano más grande tiene menos de 2.000 habitantes), este apoyo deberá provenir de fuentes externas.

En varios países, la alternativa a las subvenciones cruzadas ha sido la creación de un fondo de financiamiento rural, con recursos provenientes de un porcentaje de recargo a los usuarios (urbanos) del agua, que se incluye en las facturas. Una de las finalidades de los estudios sobre las tarifas (véase el párrafo 3.11) será incorporar, en la estructura tarifaria, mecanismos de financiamiento sostenible para las zonas rurales.

presentaría riesgos. En cambio, se propone empezar a aplicarlo en tres regiones a título experimental y hacer una evaluación constante del sector después de la reforma. Las tres ciudades experimentales son Cabo Haitiano (200.000 habitantes), Les Cayes (80.000 habitantes) y Port-de-Paix (40.000 habitantes) 7/. Este enfoque permitirá que el gobierno adapte los principios de la reforma a cada caso en particular, y perfeccione los mecanismos y procedimientos propuestos según sea necesario. Además, permitirá que los haitianos asuman la reforma como propia.

1.31 Aún no se ha adoptado una decisión respecto de algunos problemas importantes de organización. Uno de los objetivos de la operación de cooperación técnica propuesta es avanzar en el estudio de la solución óptima para cada uno de ellos. Los problemas que quedan por resolver son los siguientes:

- el lugar preciso que corresponde, desde el punto de vista de la organización, a las oficinas regionales del Servicio Nacional de Agua Potable (entre los Consejos Municipales y la oficina central del SNEP) y la división de responsabilidades y funciones entre las municipalidades y dichas oficinas; en algunos casos, la mejor solución tal vez sea la transferencia directa de la oficina regional del SNEP a la municipalidad; en otros, dicha solución puede ser muy riesgosa debido a la falta de capacidad de organización del gobierno municipal;
- las modalidades de participación de la comunidad en la fijación de las tarifas y la fiscalización de los servicios (véase el párrafo 4.1, Problemas), y
- el alcance y las condiciones de la participación del sector privado en la prestación de los servicios.

1.32 Concretamente, la estrategia del Banco para ayudar al país a avanzar en la aplicación de la reforma consiste en lo siguiente:

- Una operación de cooperación técnica, por valor de US\$100.000, financiada por el Fondo para Operaciones Especiales (ATN/SF-5121-HA, actualmente en etapa de ejecución) permitirá establecer un nuevo marco jurídico para el sector. De conformidad con lo expresado en el párrafo 1.31, se decidió no modificar ahora sustancialmente el marco jurídico existente, sino más bien adaptarlo para facilitar la aplicación de la reforma propuesta.

---

7/ Por los motivos expresados en el párrafo 1.13, Puerto Príncipe no se ha incluido como ciudad experimental. Sin embargo, los resultados obtenidos en la ciudad capital se incorporarán con el tiempo en las operaciones experimentales.

- La presente operación de cooperación técnica permitirá entonces empezar la ejecución de los principales componentes de la reforma, según se describe más adelante en el Capítulo II. La aplicación de la reforma se concentrará en tres regiones experimentales.
- Mientras tanto, y con miras a preparar nuevas inversiones en el sector, se están organizando otras dos operaciones de cooperación técnica para la realización de los estudios de factibilidad y diseños finales para la rehabilitación de las redes de abastecimiento de agua en las tres ciudades experimentales (ATN/SD-1518-HA, por valor de US\$125.000, financiada por el Fondo Suizo de Cooperación Técnica y Pequeños Proyectos, y TC-96-03-17-8, por valor de US\$250.000, financiada por el Fondo Fiduciario del Canadá).
- Una vez que se hayan determinado y/o puesto en práctica satisfactoriamente los componentes fundamentales de la reforma (véanse los puntos de referencia, párrafo 3.27), se prevé financiar las tareas de rehabilitación y las inversiones nuevas en el sector con un préstamo para proyectos de inversión (LOPUS HA-0014). Este será un proyecto por etapas, y la correspondiente al primer año se concentraría en las tres ciudades experimentales. En el Anexo I-1 consta el cronograma general de actividades.

#### E. Análisis de los resultados de experiencias anteriores en el sector

##### 1. En el mundo

- 1.33 La reforma propuesta se basa en varias experiencias de reestructuración del sector de agua potable de varios países en desarrollo. Los resultados reiterados de estas experiencias forman la base de los principios enunciados en el párrafo 1.14: i) para que la reforma sea sostenible, los usuarios deben cubrir los costos de operación y mantenimiento; ii) cierto grado de decisión a nivel local permite satisfacer mejor la demanda local de servicios, y iii) la prestación de servicios por lo general suele ser más eficiente cuando, en lugar de estar a cargo de organismos públicos nacionales centralizados, está a cargo del sector privado bajo el control de la comunidad.
- 1.34 Otra enseñanza importante que se extrae de muchas reformas del sector de agua potable (sobre todo en África) es que la aplicación de un enfoque participativo es fundamental para que la reforma dé buenos resultados. Como el suministro de agua potable es tan esencial para el bienestar de la población, la participación comunitaria en este sector con frecuencia resultó ser una fuerza de

cambio muy eficaz 8/. Esta solución entraña un ritmo más lento de reforma, así como la inversión de mucha energía y tiempo para establecer una estructura de diálogo entre los "especialistas" y las comunidades.

## 2. En Haití

- 1.35 Los organismos alemanes de cooperación técnica (GTZ) y de cooperación financiera (KfW) han trabajado durante más de diez años con el Servicio Nacional de Agua Potable desde que éste se creó en 1977. GTZ y KfW hicieron recientemente un estudio de esta operación de cooperación y concluyeron que, en general, era inadecuada, por dos razones: i) el Servicio Nacional de Agua Potable nunca ha contado con el nivel de autonomía necesario para una buena administración, y ii) su excesiva concentración en Puerto Príncipe siempre impidió que se lograra algún grado de responsabilización y eficiencia a nivel local. En consecuencia, Alemania decidió suspender su cooperación técnica y financiera para el sector hasta que se llevara a cabo una reorganización general, lo que hace aún más necesaria la reforma del sector que se propone.
- 1.36 El Banco ha adquirido considerable experiencia en materia de construcción de redes rurales con los dos proyectos POCHEP, ya que se construyeron más de 100 redes en los últimos diez años. Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) también han trabajado en redes rurales, y a veces han formulado enfoques muy novedosos. De estas experiencias pueden extraerse dos enseñanzas, a saber:
- (i) hay pruebas de que las redes pequeñas de abastecimiento de agua potable administrados por la comunidad funcionan mejor (y por más tiempo) cuando son financiadas (al menos parcialmente) por la propia comunidad que cuando el financiamiento inicial es totalmente exógeno, y
  - (ii) se necesita una conjunción de tres factores para lograr objetivos de desarrollo sostenible a través de las redes rurales:
    - alguna modalidad formal de participación de la comunidad en la operación y el mantenimiento;
    - una red de asistencia técnica disponible para apoyar y motivar a la comunidad, y

---

8/ Deepa Narayan (Documento técnico 207F del Banco Mundial: "Participatory Evaluation - Tools to Manage Change in Potable Water and Sanitation Services", 1993) propone definir que el principal aporte a las reformas del sector del agua es el proveniente de la participación de las comunidades en la fijación del nivel de los servicios, los indicadores de desempeño y la evaluación de los servicios.

- un mecanismo para encauzar recursos financieros para la adquisición de piezas de repuesto y materiales que no puedan encontrarse a nivel local.

1.37 Con respecto a este último aspecto, se han probado varios mecanismos con distintos resultados:

- la recuperación directa de costos (sobre la base de cargos mensuales fijos) ha resultado difícil de hacer realidad porque la administración del dinero a nivel de las comunidades por lo general es deficiente y poco segura;
- la capitalización de las redes de abastecimiento de agua mediante proyectos de cría de ganado porcino ha demostrado tener potencial, pero requiere un nivel considerable de asistencia técnica, y
- las subvenciones cruzadas nunca se han utilizado en forma sistemática para apoyar redes rurales, salvo de manera indirecta a través del Servicio Nacional de Agua Potable.

## II. OBJETIVOS Y RESULTADOS PREVISTOS

2.1 **Propósito.** Con la operación de cooperación técnica propuesta se procura llevar a cabo el diseño de los principales componentes de la reforma del sector de agua potable, y prepararlos para su ejecución.

2.2 **Objetivos.** Concretamente, la operación de cooperación técnica propuesta servirá para financiar: i) estudios con el fin de: a) formular una política tarifaria integral; b) redactar normas técnicas, ambientales y sanitarias, y c) determinar el alcance y las modalidades de participación del sector privado en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable; ii) actividades orientadas a determinar con precisión las funciones del Servicio Nacional de Agua Potable y preparar la reorganización de su oficina central y sus tres oficinas experimentales regionales (en Les Cayes, Port-de-Paix y Cabo Haitiano); iii) actividades destinadas a determinar con exactitud la misión de los consejos municipales y prepararlos para el nuevo papel que deben cumplir en las tres regiones experimentales, y iv) actividades que tienen por objeto promover el desarrollo de la comunidad en las tres regiones experimentales.

2.3 **Resultados previstos.** La operación de cooperación técnica permitirá contar con: i) un decreto y un reglamento provisionales sobre las tarifas en las tres municipalidades experimentales; ii) conjuntos de normas técnicas, ambientales y sanitarias provisionales; iii) un conjunto de procedimientos administrativos y

financieros para el Servicio Nacional de Agua Potable (oficinas central y regionales) y los Consejos Municipales, y iv) modelos de contrato para la administración privada de los servicios de abastecimiento de agua potable en las tres ciudades experimentales.

- 2.4 Las respectivas funciones del Servicio Nacional de Agua Potable, los Consejos Municipales y el sector privado están interrelacionadas y su determinación se hará en forma simultánea, de conformidad con los resultados de los estudios realizados en las tres regiones experimentales. Con la operación de cooperación técnica propuesta se preparará la reforma, pero no se prevé que su aplicación efectiva forme parte de los resultados. Sin embargo, el logro de un acuerdo con el gobierno acerca de metas claras y un plazo preciso para la aplicación de la reforma será una condición previa a la presentación del préstamo para proyectos de inversión a la consideración del Directorio Ejecutivo. Se prevé que éste será un préstamo por etapas, y el programa para el primer año se centrará en las tres regiones experimentales.

### III. DESCRIPCIÓN

#### A. Actividades

- 3.1 La operación de cooperación técnica propuesta consta de seis componentes, por valor total de US\$925.000.

1. Actividades de coordinación de la reforma (US\$390.000)

- 3.2 Con esta operación de CT se financiará la creación del organismo ejecutor, la Unidad de Reforma del Sector de agua potable (URS). Esta unidad, que dependerá del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones y funcionará bajo la dirección de su Ministro, cumplirá sus funciones en las oficinas del Servicio Nacional de Agua Potable. Estará integrada por dos consultores locales, cuyos sueldos serán cofinanciados por el Gobierno de Haití, y contará con la asistencia de un asesor contratado a nivel internacional. La operación de cooperación técnica que se propone proporcionará el financiamiento para el primer año de funcionamiento de la URS. Con el proyecto de inversión del Banco (HA-0014) se podrá proporcionar financiamiento adicional. En los documentos técnicos de esta operación de CT (RE2/EN2) se encuentran los términos de referencia detallados de la Unidad de la Reforma del Sector de agua potable. La URS deberá:

- coordinar todo el proceso de reforma;
- lograr la participación de las municipalidades en el proceso de reforma;



- contratar a un especialista en desarrollo de la comunidad (EDC) y supervisar su labor (véase el párrafo 3.10);
  - asegurar el enlace con la Central Autónoma Metropolitana de Agua Potable respecto de los principales aspectos de la reforma;
  - preparar la reorganización del Servicio Nacional de Agua Potable;
  - preparar un plan integral de capacitación y contratar a consultores para encargarse de la puesta en práctica de la primera etapa;
  - prestar apoyo al gobierno para que pueda conseguir financiamiento externo para el sector de agua potable;
  - prestar asistencia al gobierno para el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector desaneamiento;
  - evaluar los estudios experimentales y proponer los ajustes de la reforma propuesta que se estimen necesarios, y
  - coordinar todos los componentes de la presente operación de cooperación técnica.
- 3.3 Con respecto a los servicios de saneamiento, la Unidad de Reforma del Sector de agua potable ayudará al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones a formular la política nacional en la materia. La URS redactará un plan preliminar de acción orientado hacia problemas concretos, a fin de fortalecer la capacidad institucional del sector y formar conciencia pública al respecto.
- 3.4 En cuanto a la reorganización del Servicio Nacional de Agua Potable, la Unidad de Reforma del Sector se encargará de: i) determinar la nueva estructura de la oficina central y de sus oficinas en las regiones experimentales; ii) elaborar un plan de racionalización del personal, y iii) preparar un plan integral de acción para la puesta en práctica de la reorganización. Se prevé que la nueva reorganización será parte de la aplicación de la reforma (véase el párrafo 2.4).
- 3.5 Este componente de la operación de cooperación técnica también comprende: i) viajes cortos de personal clave de las municipalidades y/u otras instituciones públicas que se ocupan del sector para visitar países que hayan aplicado un enfoque novedoso con respecto a la descentralización del abastecimiento de agua y/o la participación del sector privado (las operaciones de CT/INTRA podrán utilizarse para cubrir los gastos conexos), y ii) el suministro de transporte y equipos de oficina adecuados para la Unidad de la Reforma del Sector de agua potable.

## 2. Componente de capacitación (US\$100.000)

- 3.6 La reforma deberá ir acompañada de un nivel importante de actividades de capacitación. La operación de cooperación técnica propuesta se concentrará en esferas cruciales para la aplicación rápida de la reforma en las tres regiones experimentales. El componente de capacitación será organizado por la URS, que redactará los términos de referencia detallados y contratará consultores para que los lleven a cabo. Al mismo tiempo, dicha Unidad preparará un plan integral de capacitación. Su ejecución podrá ser financiada por el proyecto de inversión.
- 3.7 Las actividades iniciales de capacitación se llevarán a cabo en las cinco áreas siguientes: i) administración del proyecto; ii) administración financiera y contable; iii) recursos humanos; iv) supervisión del sector privado, y v) relaciones públicas.
- 3.8 La capacitación estará enfocada hacia los Consejos Municipales señalados como pilotos y hacia el SNEP. Las actividades de capacitación sólo se iniciarán después de terminada la selección del personal que permanecerá en el SNEP una vez reorganizado éste. En la medida en que lo permita la legislación local, se adoptarán tres medidas para aumentar la sostenibilidad de los beneficios de la capacitación, a saber: i) las instituciones cuyos funcionarios reciban capacitación deberán comprometerse a mantenerlos en ellas por un período de dos años después de terminada la capacitación; ii) análogamente, los participantes en los cursos de capacitación deberán comprometerse a permanecer en las instituciones donde trabajan por un período de dos años después de terminadas las actividades de capacitación, y iii) los participantes en las actividades de capacitación deberán formar a otros funcionarios de sus instituciones, transmitiéndoles los conocimientos recién adquiridos.

## 3. Normas técnicas, ambientales y sanitarias (US\$125.000)

- 3.9 Con la operación de cooperación técnica se financiará el establecimiento de normas técnicas, ambientales y sanitarias para el sector. La Unidad de la Reforma del Sector de agua potable contratará a una firma privada de consultores para que redacte estas normas. En los documentos técnicos de esta operación de cooperación técnica se encuentran los términos de referencia detallados. Se prevé que se necesitarán los siguientes consultores: i) seis meses-ingeniero; ii) tres meses-especialista en calidad del agua y salud pública, y iii) tres meses-especialista en calidad del agua y medio ambiente.

## 4. Actividades de desarrollo de la comunidad (US\$60.000)

- 3.10 Con la operación de cooperación técnica que se propone se financiarán actividades destinadas a promover el desarrollo de la comunidad en las tres regiones experimentales. La Unidad de

Reforma del Sector de agua potable contratará, a nivel local, a un especialista en desarrollo de la comunidad (EDC) por un período de 12 meses. Su principal función será ayudar a organizar el diálogo entre las comunidades y los "especialistas" involucrados en la reforma del sector de agua potable (gobiernos central y locales y firmas de consultores).

- 3.11 El especialista en desarrollo de la comunidad deberá identificar a los grupos locales y representantes de la comunidad. Se organizarán grupos representantes de los interesados para analizar temas como los niveles de servicio y las tarifas, así como para establecer vías de comunicación entre los encargados de la prestación de los servicios y las comunidades.
- 3.12 Este especialista aprovechará su experiencia en las tres regiones experimentales para diseñar un modelo de participación de la comunidad en la ordenación del agua potable que sea aplicable en otras partes. La Unidad de Reforma del Sector de agua potable deberá cerciorarse de que este modelo se incorpore en las demás redes que surgirán de la presente operación de cooperación técnica (política tarifaria, mecanismos de participación del sector privado y normas técnicas, ambientales y sanitarias).
- 3.13 El especialista en desarrollo de la comunidad contará con un presupuesto de US\$20.000 —que será administrado por la Unidad de Reforma del Sector de agua potable— para organizar las reuniones y encuestas de las comunidades que estime necesarias. Con este presupuesto podrá financiarse el costo de un coordinador local en cada una de las tres regiones experimentales.

##### 5. Política tarifaria (US\$120.000)

- 3.14 Con la operación de cooperación técnica se financiará un estudio de dos módulos para ayudar a fijar la política tarifaria relativa a los servicios de abastecimiento de agua potable. Se deberá prestar especial atención al financiamiento sostenible de las redes rurales de abastecimiento (véase la nota al párrafo 1.27).
  - En el primer módulo (por valor de US\$30.000), se establecerá el marco de la política tarifaria nacional, se especificará la necesidad de subvenciones y la estructura óptima del sistema tarifario. Ello se hará aplicando las restricciones de Haití (capacidad de pago y costos normales de producción) a la teoría del costo marginal a largo plazo. A tal fin se utilizarán los estudios sobre la voluntad de pagar realizados en Cabo Haitiano como parte de los estudios de prefactibilidad.
  - El segundo módulo (por valor de US\$90.000) se referirá a la adaptación de la política nacional sobre abastecimiento de agua a las circunstancias de las tres regiones experimentales. Una vez que se hayan realizado los estudios de factibilidad técnica y económica relativos a las tres redes que serán rehabilitadas,

se elaborará una planilla electrónica de tarifas para cada centro urbano y, por último, para cada región, teniendo en cuenta el costo económico de operación y mantenimiento y la voluntad de pagar de la población. Los resultados de los esfuerzos de desarrollo de la comunidad se incorporarán en este segundo módulo, que se llevará a cabo con la colaboración del respectivo Consejo Municipal, y redundará en la elaboración de un reglamento tarifario provisional en cada una de las tres municipalidades experimentales.

- 3.15 Se contratarán firmas de consultores para que realicen este estudio. En los documentos técnicos de esta operación de cooperación técnica se encuentran los términos de referencia detallados.

6. Estudio sobre las modalidades de administración del servicio  
(US\$135.000)

- 3.16 Por último, con la operación de cooperación técnica se financiará un estudio que permita analizar las diversas opciones en cuanto a modalidades de administración de los servicios en las tres ciudades experimentales.

- 3.17 Se pueden enunciar los siguientes argumentos respecto de la participación del sector privado en los principales centros urbanos:

- El cobro de facturas es la etapa más difícil del proceso de recuperación de costos. Por lo tanto, es esencial la participación del sector privado en ella.
- Habida cuenta de que se desconoce el estado actual de la infraestructura, no es razonable esperar que el sector privado asuma riesgos técnicos en la actualidad. En consecuencia, es necesario rehabilitar las redes antes de contratar al sector privado para el desarrollo de las operaciones. El conocimiento de la situación actual en que se encuentran las redes y el perfeccionamiento de la administración de activos también contribuirá a atenuar los riesgos técnicos.
- Tampoco es razonable confiar en que el sector privado asuma el riesgo comercial en estos momentos, porque: i) el riesgo es muy alto en la actualidad, como lo revela la mala experiencia del Servicio Nacional de Agua Potable en cuanto a cobro de facturas, y ii) no se conoce a ciencia cierta el riesgo actual, por lo que la participación del sector privado sólo se lograría a un precio muy alto para los usuarios. En consecuencia, es necesario conocer mejor el nivel de riesgo comercial antes de permitir que lo asuma el sector privado.

- 3.18 Ello conduciría a las siguientes hipótesis en el caso de cada ciudad experimental:

- primera etapa: estudios (inventario y auditoría de los activos y registro actualizado de los usuarios) y rehabilitación de la infraestructura;
  - segunda etapa: contrato de administración (incluso respecto de las actividades comerciales y técnicas) con el sector privado, en el que se contemple que (i) éste asuma los riesgos técnicos, pero (ii) el sector público (local) asuma los riesgos comerciales trasladándolos a los impuestos locales. En el contrato de administración se incorporará un sistema de incentivos para premiar el desempeño, y
  - tercera etapa: un contrato de *affermage* o concesión, por el cual el sector privado asuma los riesgos técnicos y comerciales.
- 3.19 Otra posibilidad sería pedir que la misma empresa privada rehabilite la red existente y la explote con arreglo a condiciones convenidas previamente. Esta opción podría resultar más costosa, ya que los riesgos técnicos no se conocerán con suficiente precisión en el momento de la licitación.
- 3.20 El propósito del estudio que se financiará con la operación de cooperación técnica que se propone será: i) corroborar que la estrategia formulada en los párrafos 3.14 y 3.15 sea la óptima, o bien proponer otra estrategia; se podrían recomendar distintas estrategias para las tres ciudades; ii) estudiar las posibilidades de participación del sector privado; iii) determinar las formas de esta participación, y iv) redactar los modelos pertinentes de contrato. Cabe observar que, a fin de despertar el interés del sector privado a nivel internacional, tal vez sería necesario agrupar a las tres ciudades experimentales en un solo contrato.
- 3.21 En el estudio también se analizarán las modalidades de asistencia técnica del sector privado respecto de las redes periféricas de abastecimiento de agua en una región determinada, así como las formas de participación de la comunidad en la administración de dichas redes.
- 3.22 A los fines de la realización de este estudio, la Unidad de Reforma del Sector de agua potable contratará internacionalmente a una firma de consultores con suficiente experiencia en materia de participación del sector privado en las redes de abastecimiento de agua. En los documentos técnicos de esta operación de cooperación técnica se encuentran los términos de referencia detallados.

## B. Organización y ejecución

### 1. Unidad de ejecución

- 3.23 La Unidad de Reforma del Sector de agua potable se encargará de ejecutar la operación de cooperación técnica propuesta. Dicha

Unidad controlará todos los fondos, salvo los correspondientes al Fondo Fiduciario Belga, que serán administrados directamente por el Banco.

## 2. Período de ejecución

- 3.24 La duración prevista de la operación de cooperación técnica propuesta es de 12 meses. En el Anexo I-1 consta un cronograma detallado de actividades.

## C. Seguimiento

### 1. Supervisión

- 3.25 La operación de cooperación técnica propuesta será seguida a través de: i) informes trimestrales de seguimiento que la URS deberá presentar al Banco, y en los que se dará cuenta de los desembolsos y la marcha de los estudios, y se hará referencia a los resultados logrados y problemas que se debió encarar; ii) una reunión de examen de mitad de período que sostendrá la URS con el Equipo de Proyecto, y iii) una reunión final entre la Unidad de Reforma del Sector de agua potable y el Banco.
- 3.26 Además, el Banco seguirá de cerca la evolución de la cooperación técnica a través de su oficina en el terreno. Esta oficina cuenta con un ingeniero hidráulico con experiencia, que ha participado en el proceso de reforma desde el principio y seguirá dedicando gran parte de su tiempo a la aplicación de la reforma.

### 2. Puntos de referencia

- 3.27 Para evaluar los resultados de la operación de cooperación técnica propuesta se utilizarán los siguientes puntos de referencia:

| Actividades                                            | Puntos de referencia                                                                                              | Meta en términos cuantitativos | Fecha prevista | Entidad responsable del seguimiento de los puntos de referencia                                                |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Coordinación                                           | Creación de la URS                                                                                                | --                             | M+0            | COF/CHA                                                                                                        |
| Preparación de la reorganización del SNEP              | Terminación de la formulación del plan de acción detallado (para la puesta en marcha de la reorganización)        | --                             | M+6            | URS                                                                                                            |
| Capacitación                                           | Número de funcionarios capacitados en administración del proyecto                                                 | 10                             | M+6            | URS                                                                                                            |
|                                                        | Número de funcionarios capacitados en administración financiera y contable                                        | 20                             | M+6            | URS                                                                                                            |
|                                                        | Número de funcionarios capacitados en recursos humanos                                                            | 5                              | M+4            | URS                                                                                                            |
|                                                        | Número de funcionarios capacitados en supervisión del sector privado                                              | 20                             | M+12           | URS                                                                                                            |
|                                                        | Número de funcionarios capacitados en relaciones públicas                                                         | 6                              | M+8            | URS                                                                                                            |
| Redacción de normas técnicas, ambientales y sanitarias | Aprobación de las normas                                                                                          | --                             | M+6            | Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Salud |
| Desarrollo de la comunidad                             | Número de grupos de la comunidad que participan en cada una de las tres ciudades experimentales                   | Por cuantificarse              | M+12           | URS                                                                                                            |
|                                                        | Número de comunidades rurales comprendidas en cada región experimental                                            | 1 por región experimental      | M+12           | URS                                                                                                            |
| Política tarifaria                                     | Aprobación de la política tarifaria. Emisión de reglamentos tarifarios en las tres municipalidades experimentales | --                             | M+3<br>M+6     | URS                                                                                                            |
| Participación del sector privado                       | Terminación de contratos provisionales relativos a la participación del sector privado                            | --                             | M+6            | URS                                                                                                            |

Nota: M significa el mes de entrada en vigor de la operación de cooperación técnica propuesta.

3.28 Vínculo entre la operación de cooperación técnica propuesta y el préstamo para proyectos de inversión (HA-0014). Se recomienda que la propuesta de préstamo para proyectos de inversión se presente a la consideración del Directorio Ejecutivo sólo una vez que se hayan alcanzado los cinco puntos de referencia que aparecen sombreados en el cuadro precedente.

D. Costo y financiamiento

- 3.29 **Anticipo de fondos y desembolsos.** Para la ejecución de la operación de cooperación técnica propuesta, será preciso disponer de recursos suficientes para llevar a cabo oportunamente las actividades programadas. Se recomienda otorgar al Gobierno de Haití un anticipo de fondos equivalente al 20% del financiamiento. Este anticipo se considerará como desembolso de fondos y podrá reponerse a solicitud del gobierno, una vez que se haya justificado, a satisfacción del Banco, que el monto desembolsado antes se ha utilizado a los fines pertinentes.
- 3.30 **Auditorías.** La Unidad de Reforma del Sector de agua potable presentará al Banco estados financieros verificados todos los años durante el período de ejecución de la operación de cooperación técnica, a partir del año en que comiencen los desembolsos. El último informe verificado deberá presentarse al término del ejercicio en que tenga lugar el último desembolso.
- 3.31 **Costos.** El costo total de la operación de cooperación técnica propuesta es de US\$925.000, según consta en el cuadro siguiente.

| COMPONENTE                                        | BID/FOE        | FONDOS NACIONALES | FONDO BELGA DE COOPERACIÓN TÉCNICA | TOTAL          | PORCENTAJ E  |
|---------------------------------------------------|----------------|-------------------|------------------------------------|----------------|--------------|
| Coordinación de la reforma                        | 215.000        | 25.000            | 150.000                            | 390.000        | 42,2         |
| Formulación de normas                             | 30.000         |                   | 95.000                             | 125.000        | 13,5         |
| Desarrollo de la comunidad                        | 60.000         |                   |                                    | 60.000         | 6,5          |
| Estudio sobre las tarifas                         | 120.000        |                   |                                    | 120.000        | 13,0         |
| Capacitación                                      | 100.000        |                   |                                    | 100.000        | 10,8         |
| Estudio sobre la participación del sector privado | 25.000         |                   | 105.000                            | 130.000        | 14,0         |
| <b>TOTAL</b>                                      | <b>550.000</b> | <b>25.000</b>     | <b>350.000 9/</b>                  | <b>925.000</b> | <b>100,0</b> |

- 3.32 El Banco financiará el 59,4% de la operación de cooperación técnica propuesta, es decir, un monto de US\$550.000 no reembolsable, con recursos provenientes de los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). Los recursos nacionales de contrapartida se proporcionarán en forma de participación en el financiamiento de los sueldos de los profesionales contratados a nivel local para desempeñarse en la URS, y de apoyo general al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. Se

---

9/ Esta suma es el equivalente en dólares estadounidenses de 10.655.750 francos belgas, que es la cantidad efectivamente financiada por el Fondo Belga.



estima que esta participación ascenderá a US\$25.000 (o sea, al 2,7%). El Fondo Fiduciario Belga ha convenido en financiar componentes específicos de la operación de cooperación técnica propuesta, por la suma total de 10.655.750 francos belgas (el equivalente de US\$350.000), o sea el 37,8% del monto global de la cooperación técnica.

- 3.33 **Adquisiciones.** Los consultores serán seleccionados y contratados conforme a los procedimientos del Banco para adquisición de componentes financiados por el Fondo para Operaciones Especiales, y según los procedimientos de adquisición del Fondo Fiduciario Belga, en el caso de los componentes financiados por éste. Los contratos por valor de más de US\$200.000 se adjudicarán de acuerdo con los procedimientos de licitación pública internacional y anuncios pertinentes.

#### IV. PROBLEMAS Y RIESGOS

##### A. Problemas

##### 1. Participación de la comunidad

- 4.1 La forma de promover la participación de la comunidad a fin de que ésta contribuya a mejorar la calidad de los servicios de abastecimiento de agua es un aspecto fundamental de la reforma propuesta. Gracias a los componentes de desarrollo de la comunidad de la operación de cooperación técnica propuesta, se podrán analizar los siguientes aspectos a medida que se avance en la aplicación de la reforma:

- **Fiscalización de los servicios por parte de la comunidad:**

- (i) La comunidad debe participar en la determinación de los niveles mínimos que deben tener los servicios. Se organizarán grupos de representantes de los interesados a fin de determinar si las fuentes públicas son preferibles, frente a las conexiones privadas (habida cuenta de las repercusiones en los costos de estas últimas y la función de aglutinación social que cumplen las primeras).
- (ii) Las comunidades también deben participar en la evaluación de la calidad de los servicios. Se deben establecer sistemas de comunicación para que las personas puedan manifestar su descontento, y los encargados de la explotación puedan explicar las restricciones que deben encarar. Se deberán establecer mecanismos de arbitraje.

- **Fijación de las tarifas.** Para que la recuperación de costos sea sostenible, la comunidad debe participar en el proceso

decisorio que lleva a la fijación de las tarifas. La comunidad debe comprender las repercusiones que genera un nivel bajo de tarifas en la calidad. Un problema delicado en este sentido será romper el círculo vicioso de "servicios de mala calidad y bajas tasas de recuperación". Se cree, que antes de aumentar las tarifas y tratar de elevar las tasas de cobro de facturas, se debe mejorar la calidad.

- 4.2 Se harán esfuerzos concretos por lograr la participación de los consejos municipales en la aplicación de la reforma propuesta, y la Unidad de Reforma del Sector de agua potable deberá cerciorarse de que no queden atrás las tres municipalidades experimentales. Sin embargo, en momentos en que la descentralización y la autonomía de las comunidades se consideran (a veces equivocadamente) como panaceas para todos los problemas que encaran la comunidades de Haití, los problemas expuestos deberán analizarse teniendo en cuenta que, en la actualidad, las comunidades de Haití también constituyen un recurso escaso.

## 2. La función crucial de la mujer

- 4.3 En un estudio realizado hace poco, como parte del proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Puerto Príncipe, se determinó que la tarea de conseguir agua potable en las zonas urbanas estaba fundamentalmente a cargo de las mujeres y los niños, en una proporción de 45% y 35%, respectivamente. Por lo tanto, a la mujer le cabe una función esencial que cumplir para impulsar la mejora de los servicios de abastecimiento de agua.
- 4.4 Mediante estudios específicos se tratará de determinar la voluntad de pagar de hombres y mujeres. Antes de la realización de los estudios, se organizarán grupos de representantes de las organizaciones femeninas. Uno de los problemas que se prevé que revelen estos estudios es que las mujeres, principales encargadas de conseguir agua en las unidades familiares sin conexión domiciliaria, pocas veces tienen poder decisorio en materia de gastos familiares.

## B. Riesgos

- 4.5 La aplicación de la reforma propuesta conlleva tres factores principales de riesgo relacionados con la sostenibilidad financiera, la participación del sector privado y la descentralización. Los tres se analizaron en profundidad con el gobierno, y se llegó a la conclusión de que eran aceptables en las siguientes condiciones:

### 1. Sostenibilidad financiera

- 4.6 Los resultados de la red, una vez introducida la reforma, dependerán mucho de la decisión política del gobierno de lograr que

la población en general entienda que debe participar en el financiamiento de los costos del abastecimiento de agua potable. Campañas sencillas de información pueden ayudar a transmitir el mensaje. Se realizarán estudios y encuestas sobre la voluntad de pagar de las comunidades, a fin de convencer a los políticos de la aceptabilidad de la reforma propuesta 10/.

- 4.7 Al mismo tiempo, a los fines de la aplicación de la reforma propuesta no debe menospreciarse el carácter marcadamente social de los servicios de abastecimiento de agua potable. El sistema tarifario que se establezca deberá reconocer que la capacidad de pago de la gran mayoría de la población es reducida.

## 2. Participación del sector privado

- 4.8 Debido a la inestabilidad económica general, el interés del sector privado en la administración de las redes de abastecimiento de agua en Haití sigue siendo el principal aspecto desconocido de la reforma propuesta. Como parte de la operación de cooperación técnica propuesta, se realizará un estudio encaminado a determinar el posible interés del sector privado y establecer el marco pertinente para la participación de éste (véase el párrafo 3.17).
- 4.9 Aumentar la participación del sector privado también significa que la función que cumple el Servicio Nacional de Agua Potable deberá modificarse drásticamente, y que se deberá proceder a una racionalización de su personal. El gobierno insistió en que se aplique un plan de indemnizaciones para atenuar las tensiones sociales que pueda ocasionar este proceso de racionalización. Se recomienda que este plan sea financiado por el gobierno, y que el Banco lo reconozca como financiamiento nacional de contrapartida del préstamo del Banco para proyectos de inversión.
- 4.10 Cabe prever que el Servicio Nacional de Agua Potable se oponga a la reforma, de modo que deberá garantizarse que la unidad ejecutora que se cree tenga cierto grado de autonomía para el proceso de reforma. Se espera que el gobierno (a través del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones) respalde la labor de la Unidad de Reforma del Sector de agua potable y que evite que el SNEP no se convierta en un obstáculo para la reforma.

---

10/ Estudios preliminares sobre la voluntad de pagar han revelado que, como sucede en muchos países en desarrollo, los pobres terminan pagando un costo mucho más elevado por el agua que obtienen del sector informal que el que pagarían por estar conectados a los sistemas existentes del Servicio Nacional de Agua Potable. Esto es especialmente injusto si se considera que la gran mayoría de las unidades familiares conectadas a los sistemas existentes pertenecen a las clases de ingresos más altos. En las zonas urbanas, la diferencia de precio del agua por galón que aplican el SNAP y el sector informal puede estar en el orden de 1 a 100.

### 3. Descentralización

- 4.11 Por último, la descentralización de algunas funciones y su transferencia al nivel municipal presenta el problema de que la capacidad que tienen actualmente las municipalidades es limitada. Como el nuevo Presidente ha atribuido máxima prioridad a la descentralización municipal, el gobierno está emprendiendo, con la asistencia del Banco, un programa importante de fortalecimiento de la capacidad técnica, financiera e institucional de los gobiernos municipales. La presente operación de cooperación técnica se coordinará con este programa y seguramente habrá de aprovechar sus beneficios.

## CRONOGRAMA GENERAL DE ACTIVIDADES

| Denominación de tareas                                                                                 | Duracion | 1996 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1997 |   |   |   |   |   |   |   |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|------|---|---|---|---|---|---|---|---|
|                                                                                                        |          | A    | S | O | N | D | E | F | M | A | M | J | J | A    | S | O | N | D | E | F | M | A |
| Estudios de prefactibilidad (financiados por el ACDI)                                                  | 170d     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Aprobación del gobierno de la propuesta de reforma del sector                                          | 0d       |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Estudio relativo a la adaptación del marco jurídico (ATN/SF-5121-HA)                                   | 10w      |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Eficacia prevista de la operación propuesta de CT                                                      | 0d       |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Ejecución de la operación propuesta de CT (TC-96-03-08-7)                                              | 260d     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Estudios de preinversión (ATN/SD-1518-HA, TC-96-03-17-8)                                               | 250d     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Análisis y preparación del documento de préstamo                                                       | 12w      |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Préstamo para proyectos de inversión listo para su presentación ante el Directorio Ejecutivo (HA-0014) | 0d       |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |   |   |

|                               |               |  |                 |  |                         |  |
|-------------------------------|---------------|--|-----------------|--|-------------------------|--|
| El proyecto:<br>Abril de 1996 | Tarea         |  | Hito            |  | Tarea crucial terminada |  |
|                               | Tarea crucial |  | Resumen         |  | Hito alcanzado          |  |
|                               | Progresos     |  | Tarea terminada |  | Progresos alcanzados    |  |

REFORMA DEL SECTOR DE AGUA POTABLE

PROYECTO DE RESOLUCION

HAITI. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA  
LA REFORMA DEL SECTOR DE AGUA POTABLE

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT- \_\_\_\_\_ sobre cooperación técnica no reembolsable con la République d'Haïti, para la Reforma del Sector de Agua Potable.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$550.000, o su equivalente, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.

PROYECTO DE RESOLUCION

HAITI. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE  
A LA REPUBLIQUE D' HAITI PARA UN PROGRAMA DE REFORMA  
DEL SECTOR AGUA POTABLE

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco, en su calidad de Administrador del Fondo para Consultores Belgas, a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT- \_\_\_\_\_ sobre cooperación técnica no reembolsable con la République d'Haïti, para la Reforma del Sector de Agua Potable.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de 10.655.750 francos belgas, con cargo a los recursos del Fondo para Consultores Belgas.

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