

INSTALACIÓN DEL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

(TC-99-01-00-5)

RESUMEN EJECUTIVO

ORGANISMO EJECUTOR:	Secretariado Técnico de la Presidencia (STP), a través de la Unidad Ejecutora de la Reforma en el Sector Agua Potable y Saneamiento (UEAPS).
BENEFICIARIO:	República Dominicana.
OBJETIVOS:	El propósito de esta operación es poner en operación el nuevo marco institucional y legal del sector de Agua Potable y Saneamiento a nivel nacional. La puesta en marcha de las instancias rectora y reguladora promovida por esta operación, complementará las acciones del préstamo DR-0123 "Consolidación de la Reforma en Agua Potable y Saneamiento", el cual apoya la reforma a nivel de los operadores.
DESCRIPCIÓN:	<p>Para lograr su propósito, la presente cooperación técnica financiará tres componentes: (i) acciones preparatorias a la vigencia del nuevo marco institucional del sector agua potable y saneamiento (US\$400.000); (ii) establecimiento del marco regulatorio y puesta en marcha del ente regulador (US\$700.000); (iii) establecimiento del marco normativo y puesta en marcha del ente rector (US\$480.000).</p> <p>El primer componente comprende actividades de promoción de la reforma, apoyo a la reglamentación de la ley marco y estudios de políticas tarifarias y de inversión. El segundo componente se refiere a acciones de apoyo a la operación del ente regulador, a través de estudios, asistencia técnica y entrenamiento. Finalmente el tercer componente es relativo a acciones de apoyo a la operación del ente rector, a través de estudios, asistencia técnica y entrenamiento. El plazo de ejecución será de dos (2) años y el desembolso de dos y medio (2-1/2) años.</p>
REVISIÓN AMBIENTAL/ SOCIAL:	El impacto socioambiental global de la Reforma Sectorial será altamente positivo. El nuevo marco institucional y la modernización organizativa de los operadores, favorecerán una mejor calidad de los servicios, ampliación de la cobertura y disminución de la contaminación de los cuerpos de agua.

FINANCIAMIENTO: Modalidad: donación

Beneficiario:	US\$ 720.000
FOMIN :	<u>US\$1.080.000</u> (ventanilla CT)
Total:	US\$1.800.000

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso para el Componente 1 (Acciones preparatorias a la puesta en marcha del nuevo marco institucional del sector agua potable y saneamiento), serán las condiciones estándares del Banco.

Condición previa a los desembolsos de los Componentes 2 (Puesta en marcha del Ente Regulador) y 3 (Puesta en marcha del Ente Rector) será la entrada en vigencia de la Ley Marco, además del cumplimiento de las condiciones indicadas en el párrafo anterior.

**EXCEPCIÓN A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Ninguna.

I. ELEGIBILIDAD DE PAÍS

- 1.1 El Comité de Donantes ha declarado a la República Dominicana elegible para todas las modalidades de financiamiento en su reunión del 12 de septiembre de 1994.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 Los servicios de agua potable y saneamiento en la República Dominicana son deficientes en términos de cobertura, calidad y eficiencia. El Gobierno Central ha dedicado importantes recursos al sector, especialmente a inicios de los años 1990 cuando las inversiones en agua potable y saneamiento se situaban entre un 1,6% y un 1,8% del PIB, entre las tasas más altas de la región. Sin embargo, de acuerdo a cifras de 1996, la cobertura de estos servicios es de las más bajas, y sólo un 41% de la población es atendida con conexión domiciliaria y un 11% tiene conexión de alcantarilla. En el área rural sólo un 56% de las viviendas tiene algún acceso a infraestructura formal de agua potable. El tratamiento de aguas servidas es prácticamente inexistente.
- 2.2 Los principales actores en el sector de Agua y Saneamiento son los tres proveedores de servicios: la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD), responsable por los servicios en la capital; la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santiago (CORAASAN), con esas funciones en la segunda ciudad del país, e Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA), que cubre el resto del país. Estos Operadores han sido constituidos como entidades públicas autónomas. Sin embargo, dependen de las transferencias que reciben del gobierno Central para financiar sus inversiones e incluso parte de sus costos de operación; y hasta ahora se han esforzado muy poco en alcanzar autosuficiencia financiera. Esta situación es más crítica en INAPA y CAASD, cuyas facturaciones son inferiores a sus costos de operación, y su eficiencia en la cobranza menor al 65%.
- 2.3 El marco legal e institucional en el sector es ambiguo y no conducivo a promover servicios eficientes y de alta calidad. INAPA fue creada como el ente rector de Agua y Saneamiento, con atribuciones para establecer políticas, y responsable por la prestación de los servicios. Posteriormente se crearon CAASD y CORAASAN como entidades con esas mismas atribuciones en sus respectivas jurisdicciones. No existen entonces instancias independientes para la fijación de políticas y para la regulación en el sector.
- 2.4 Hace falta ejecutar cambios fundamentales que separen las funciones de provisión de servicios, regulación y fijación de políticas en el sector. Solo así se podrá romper el equilibrio de bajo nivel conformado por: la cobranza insuficiente para costear un buen servicio, la resistencia a pagar por un servicio deficiente, la falta de incentivos y recursos en las empresas para invertir y para mejorar su eficiencia, el pobre mantenimiento de la infraestructura, y la exclusión del servicio a los barrios marginales.

- 2.5 El movimiento para reformar el sector adquirió fuerza en ocasión del Primer Congreso de la Asociación Dominicana de Ingenieros Sanitarios celebrado en mayo de 1996, cuando los profesionales del sector, la mayoría de los cuales trabaja con los Operadores, declararon públicamente que una profunda reforma era necesaria. La necesidad de avanzar en esa dirección ocupa un lugar prominente en la agenda del Gobierno que asumió el poder en septiembre de 1996. Con el encargo de dirigir el proceso de reforma del Estado fue creada ese mismo mes una Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (CPRME) dependiente directamente del Ejecutivo.
- 2.6 Un Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento elaborado por el Comité Técnico Interinstitucional (CTI) y la CPRME con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) propuso en noviembre de 1997 Lineamientos Básicos para orientar el proceso de reforma del sector, entre las cuales destacan:
- a. el establecimiento de una instancia única fijadora de políticas para el sector a escala nacional,
 - b. la conformación de una entidad independiente responsable de las funciones de regulación,
 - c. la reestructuración de los entes proveedores del servicio de Agua Potable y Saneamiento (APS), para asegurar su autonomía financiera y administrativa y así promover la provisión de servicios eficientes y de calidad,
 - d. la promoción de participación comunitaria y de los usuarios, especialmente a nivel de los sistemas de servicios rurales.
- 2.7 Como resultado de estos avances, existe ahora un amplio consenso en los niveles de decisión del gobierno y a nivel de los operadores sobre las implicaciones del proceso de reforma, entre las cuales destaca la participación integral de la iniciativa privada. Para dar lugar a dicha participación se hace necesario establecer un marco institucional y legal propicio.
- 2.8 Con el apoyo del BID se puso en marcha en mayo de 1998 una Cooperación Técnica con fondos Españoles, la cual ha propuesto un esquema institucional y un marco regulatorio para el sector, además de modificaciones a la estructura corporativa de las entidades públicas prestadoras de los servicios de APS. Asimismo, ha preparado una propuesta del marco legal y borradores de las correspondientes leyes que propicien la buscada participación de la empresa privada en el sector. Tales borradores le servirán al Gobierno para elaborar una propuesta final de la ley Marco a ser enviada por el ejecutivo al congreso.

- 2.9 El préstamo "Consolidación de la Reforma en Agua Potable y Saneamiento (DR-0123)" del orden de US\$60 millones, que incluye inversiones, contribuirá a la Reforma del sector actuando a nivel de los operadores. El financiamiento del Banco se haría disponible en tres paquetes de similar monto, con condiciones de elegibilidad entre las cuales destacan las siguientes: (a) para el primero, firma de contratos provisionales entre las empresas operadoras y el Gobierno; (b) para el segundo, entrada en vigencia de la nueva Ley Marco por el Congreso; (c) para el tercero, marco institucional del sector, con entes Rector y Regulador funcionando.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo de esta operación, complementaria al Préstamo DR-0123 "Consolidación de la Reforma en Agua Potable y Saneamiento", es apoyar el proceso de poner en operación el nuevo marco institucional y legal del sector a nivel nacional. A través de las acciones para la puesta en marcha de las instancias rectora y reguladora, se complementará las acciones del préstamo, que apoya la reforma a nivel de los operadores.

B. Descripción

- 3.2 Para lograr los objetivos planteados, la presente operación está compuesta de los componentes descritos a seguir.

1. Acciones preparatorias a la puesta en marcha del nuevo marco institucional del sector agua potable y saneamiento (US\$400.000)

- 3.3 Este componente se ocupará de las acciones previas a la aprobación de la Ley Marco en el Congreso. Sus actividades se concentrarán en apoyo a: (a) la organización de eventos de presentación de la propuesta de reforma en el sector, entre ellos un Seminario de análisis de las experiencias de otros países y programa de concientización de la población en aspectos del costo de producción de agua potable y tratamiento de aguas servidas, necesidad de pago por los servicios y micromedición; (b) la preparación de contratos provisionales para las corporaciones participantes en el Préstamo; (c) apoyo a la elaboración de la reglamentación de la ley marco; y (d) estudios de políticas tarifarias y de inversión.

2. Puesta en marcha del ente regulador (US\$700.000)

- 3.4 Este componente apoya actividades básicas de asistencia técnica, estudios y capacitación necesarias a la puesta en marcha del marco regulatorio nacional, a ser ejecutadas por el ente regulador. Contiene las siguientes actividades:

a. Asistencia técnica (US\$250.000)

- 3.5 Se financiará asesoría especializada en los aspectos específicos que requiere el proceso de consolidación de la Agencia de Regulación, suministrando apoyo técnico para organizar y preparar a la institución en las labores de supervisión de las empresas operadoras de sistemas de agua potable y saneamiento y en el desempeño de las demás funciones asignadas por la Ley Marco.
- 3.6 La asistencia técnica para el establecimiento del marco regulatorio incluirá: (a) establecimiento de los reglamentos internos del ente regulador, que deberá contener requisitos que debe cumplir una empresa para ser operadora de un sistema de agua potable y saneamiento, procedimientos para otorgar las licencias de funcionamiento a empresas operadoras, procedimientos de vigilancia y control de las empresas operadoras, parámetros de calidad de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, sanciones a las empresas operadoras que incumplan las normas y parámetros establecidos por el marco regulatorio y reglamentario; (b) elaboración de un manual de procedimientos, incluyendo los procedimientos internos del ente regulador, manuales operativos y estructura de salarios; (c) estudios dirigidos a proveer información básica para la supervisión de las empresas operadoras.

b. Capacitación (US\$200.000)

- 3.7 La capacitación al personal profesional del ente regulador será realizada en todos aquellos temas necesarios para el ejercicio de las funciones regulatorias incluyendo: aspectos empresariales, eficiencia operativa, calidad de agua y servicio, disposición de aguas servidas, aspectos financieros y tarifarios, eficiencia económica y financiera, participación del sector privado en el suministro de agua potable. Asimismo, programas de capacitación profesional, y pasantías de los funcionarios del ente regulador a países en los cuales existan modelos exitosos de regulación del sector agua potable y saneamiento.

c. Estudios prioritarios (US\$250.000)

- 3.8 Se llevarían a cabo estudios necesarios para la operación del ente regulador, destacándose los temas de: escalas tarifarias y subsidios cruzados, en base a un análisis de valuación contingente; la actualización de normas técnicas y todas aquellas normas que deberán ser observadas por los operadores con el fin de garantizar la calidad del servicio; apoyo al diseño de normas de derechos y deberes de los usuarios, participación de los usuarios en audiencias públicas.

3. Puesta en marcha del ente rector (US\$480.000)

- 3.9 Este componente plantea, a través de acciones de asistencia técnica, capacitación y estudios, apoyar el establecimiento del ente rector y su fortalecimiento institucional en sus funciones de planificación, definición de políticas del sector y promover la

consulta popular en torno de las mismas y, asimismo desarrollar estrategias de formalización de servicios en los sectores marginales.

a. Asistencia técnica (US\$340.000)

- 3.10 Se financiará asesoría especializada en los aspectos específicos que requiere el proceso de puesta en marcha del ente rector suministrando apoyo técnico para organizar y preparar a la institución en las labores de establecimiento de los lineamientos políticos para el sector, planificación estratégica y asistencia técnica y en desempeño de las demás funciones asignadas por la Ley Marco.
- 3.11 La asistencia técnica para el establecimiento y puesta en marcha del ente rector incluirá: (a) diseño e instalación de un Sistema de Información Nacional de Agua con datos referentes a nivel de servicio, indicadores de calidad, cobertura y continuidad del servicio, e indicadores de gestión; (b) establecimiento de los reglamentos internos del ente rector; (c) elaboración de un manual de procedimientos, incluyendo procedimientos internos del ente, manuales operativos y estructura de salarios; (d) establecimiento de mecanismos de política, financiamiento y asistencia técnica al sector de agua potable y saneamiento.

b. Capacitación (US\$70.000)

- 3.12 La capacitación al personal profesional del ente rector será realizada en todos los temas necesarios para el ejercicio de sus funciones incluyendo: (a) planificación sectorial; (b) política de financiamiento y subsidios; (c) planificación estratégica, incluyendo establecimiento de política de inversión, financiamiento, sistemas tarifarios y subsidios; (d) diferentes formas de participación del sector privados y respectivos tipos de contratos. Asimismo, se incluye programas de capacitación profesional, y pasantías a los funcionarios del ente rector en países en los cuales existan modelos exitosos de política sectorial y participación del sector privado.

c. Estudios prioritarios (US\$70.000)

- 3.13 Se llevarán a cabo estudios necesarios para la operación del ente rector, destacandose los temas de: elaboración de un plan de prioridades de inversión en el sector; diseño de una estrategia de formalización de los servicios de agua potable y saneamiento en sectores marginales.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 4.1 La ejecución de la presente operación, con un plazo de dos (2) años, corresponderá al Secretariado Técnico de la Presidencia (STP), a través de la Unidad Ejecutora de la Reforma en el Sector Agua Potable y Saneamiento (UEAPS). El plazo de desembolso será de dos y medio (2-1/2) años. Una vez que sean creados por ley el ente regulador y el ente rector del sector, estas instancias reemplazarán gradualmente las funciones de la UEAPS en la ejecución de esta operación.

- 4.2 La ejecución de esta operación procederá en dos etapas. La primera, correspondiente al componente 1, será iniciada cuando el gobierno haya satisfecho las condiciones estándares del Banco. La segunda etapa, relativa a los componentes 2 y 3, será iniciada cuando el gobierno presente evidencia al Banco de que ha entrado en vigencia la Ley Marco. Para la contratación de la consultoría en esta operación, el Banco debe aprobar los términos de referencia finales, los cuales deberán ser presentados por el organismo ejecutor.

V. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 5.1 Los costos preliminarmente estimados a ser financiados con recursos no reembolsables de Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) son presentados en el cuadro a continuación. El presupuesto detallado se encuentra en los archivos técnicos del proyecto. Estos recursos serán utilizados para financiar la elaboración de los estudios y la asistencia técnica para la entrada en operación del ente regulador y el ente rector y, asimismo las acciones de capacitación contemplados en esta operación.

PRESUPUESTO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO			
CATEGORÍAS	FOMIN	LOCAL	TOTAL
1. Acciones preparatorias	240.000	160.000	400.000
2. Puesta en marcha del ente regulador	420.000	280.000	700.000
a. asistencia técnica	150.000	100.000	250.000
b. capacitación	120.000	80.000	200.000
c. estudios prioritarios	150.000	100.000	250.000
3. Puesta en marcha del ente rector	290.000	190.000	480.000
a. asistencia técnica	220.000	120.000	340.000
b. capacitación	70.000		70.000
c. estudios prioritarios		70.000	70.000
SUBTOTAL	950.000	630.000	1.580.000
Imprevistos	130.000	90.000	220.000
TOTAL	1.080.000	720.000	1.800.000

VI. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS

- 6.1 Criterios de elegibilidad. La propuesta cumple con los objetivos generales del FOMIN, al buscar el fortalecimiento de las entidades de servicio del sector público para posibilitar la participación del sector privado a mediano plazo como un medio de acelerar el crecimiento económico y social de los países en desarrollo. Cumple también con el criterio establecido en el Artículo 3, Sección 2 (c) y (d) de la Facilidad de Cooperación Técnica del Acuerdo con el FOMIN, el cual establece que estos recursos sean utilizados para servicios de consultoría para apoyar al diseño e

implementación del marco institucional en programas que propician la participación del sector privado.

- 6.2 Esta operación es complementaria al conjunto de acciones del Banco en la consolidación del proceso de reforma, principalmente la Cooperación Técnica de Reforma y el Proyecto "Consolidación de la Reforma en Agua Potable y Saneamiento (DR-0123)".
- 6.3 El principal riesgo de esta operación se origina en la necesidad de un amplio consenso de las principales tendencias políticas y grupos de poder a nivel nacional, para sustentar el proceso de reforma del sector. El Congreso que deberá aprobar la legislación necesaria para la reforma, está bajo el control de la oposición política al Ejecutivo. Además, habrán elecciones presidenciales en junio del año 2000.
- 6.4 Para aminorar este riesgo, el STP, con el apoyo de la CT de Reforma, organizará eventos para la generación de consenso entre grupos clave de poder, entre ellos parlamentarios y dirigentes de partidos políticos. Adicionalmente, el diseño de la operación de préstamo (DR-0123) en tres etapas, con condiciones de elegibilidad vinculadas a avances en la ejecución de la reforma, se orienta a propiciar la continuidad de dicho proceso. Es así que inicialmente se financiarán obras de emergencia y acciones de desarrollo institucional para alcanzar efectos visibles en el corto plazo. Los desembolsos mayores para inversiones de rehabilitación y ampliación de infraestructura estarán sujetos a la aprobación y a la puesta en marcha del nuevo marco legal del sector.

VII. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

- 7.1 El STP, a través de la UEAPS, elaborará un informe de evaluación al completarse el plazo de desembolso de la Cooperación Técnica. En dicho informe se establecerá el cumplimiento de las acciones programadas, así como el logro del propósito pretendido cual es el avance de la Reforma en el sector. Ese avance se vinculará a varios hitos fundamentales: (a) la presentación de la Ley Marco del sector ante el Congreso; (b) la entrada en vigencia de la Ley Marco; y el más importante, (c) el funcionamiento efectivo de los entes rector y regulador del sector. Dicho funcionamiento se refiere a la ejecución efectiva de sus funciones principales con las características de eficiencia e independencia previstas en su diseño.

MARCO LÓGICO
 INSTALACIÓN DEL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 (TC-99-01-00-5)
 FOMIN

Agua Potable y o funcionando nte en todo el	<ul style="list-style-type: none"> ● Se cumple con lo establecido en la política nacional en: - Índices de cobertura en agua potable y en alcantarilla sanitaria - Calidad de los servicios de APS (calidad del agua potable, presión, continuidad del servicio, atención de quejas, calidad de aguas vertidas) ● Los servicios de APS son prestados en forma eficiente, es decir, a costos mínimos ● La prestación de servicios de APS es financieramente sostenible 	Informes de la instancia responsable por la Regulación en el subsector	
o institucional y osector operando	<ul style="list-style-type: none"> ● Las instancias Rectora y Reguladora del subsector cumplen con las funciones fijadas por el Marco Legal propuesto 	Informes del Secretariado Técnico de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> ● Las empresas de APS en Santo Dom. Santiago y Moca son rehabilitadas d a lo programado ● El número de sistemas de APS financiados autónomos que operan en forma autónoma aumenta conforme a lo programado ● El número de sistemas rurales de APS funcionan con responsabilidad de la O&M en la O&M aumenta conforme a lo p

ENTES

<p>er el Programa de en Agua Potable amiento l establecimiento tancia ra en el sub-</p>	<p>Actividades de promoción y de divulgación del Programa de Reforma ejecutadas de acuerdo a programa</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reglamento de la Ley Marco elaborado ● Manuales de procedimientos y de operación de la instancia Reguladora completados ● Información básica de los operadores preparada ● Programa de capacitación del personal desarrollado ● Estudios prioritarios completados ● Diseño final de la instancia Rectora completado ● Programa de capacitación del personal desarrollado ● Sistema de Información Nacional del Agua instalado ● Estrategia de servicios a los sectores marginales elaborada 	<p>Informes del STP</p> <p>Documentos e informes del STP</p> <p>Documentos e informes del STP</p>	
---	---	---	--

PROYECTO DE RESOLUCION

REPUBLICA DOMINICANA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA DE INSTALACION DEL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos que sean necesarios con la República Dominicana, y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del memorando de proyecto a que se refiere el documento MIF/AT-_____ sobre una cooperación técnica no reembolsable para un programa de instalación del nuevo marco institucional y legal del sector de agua potable y saneamiento.
2. Destinar, para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.080.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.