

PROGRAMA DE REFORMA Y MEJORAMIENTO DE AEROPUERTOS

(JA-0034)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE: Gobierno de Jamaica

ORGANISMO EJECUTOR: *The Airports Authority of Jamaica (AAJ) Ltd.*
[Dirección de Aeropuertos de Jamaica]

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$26.535.000 (CO)
Cofinanciamiento del FOMIN:	US\$ 570.000
Financiamiento de la contraparte local:	US\$19.700.000
Total:	US\$46.805.000

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de gracia:	3,5 años
Período de desembolso:	3 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

OBJETIVOS: El objetivo principal del programa es mejorar la eficiencia, la calidad y la sustentabilidad de los servicios de transporte de aeropuertos disponibles para la industria turística y otros sectores de exportación de la economía, con el fin de sostener el impulso de exportación.

DESCRIPCIÓN: El programa comprende los tres componentes siguientes: 1) Obras civiles en el Aeropuerto Internacional Norman Manley [Norman Manley International Airport] (NMIA) de Kingston que incluye: la rehabilitación de la infraestructura del centro de operación de las actividades de aeronavegación (pista de despegue y aterrizaje, pista de rodaje y faja de estacionamiento); reemplazo del sistema subterráneo de provisión de combustible; mejoramiento del sistema de drenaje e instalación de cámaras de separación de combustible; construcción de una nueva planta de tratamiento de desechos, y construcción de instalaciones en el puerto de Kingston para el sistema de iluminación de acceso; 2) sistema de comunicaciones: perfeccionamiento y rehabilitación de los equipos para el control nacional del tráfico aéreo (CNTA) y los servicios auxiliares para la navegación y otras instalaciones conexas en el NMIA y el Aeropuerto Internacional Sangster [Sangster International

Airport] (SIA) en Montego Bay; y 3) Actividades reglamentarias e institucionales: establecimiento del marco reglamentario técnico y económico anterior a la transferencia de los aeropuertos al sector privado.

CONCEPTUALIZACIÓN: El programa propuesto no sólo es congruente con la estrategia por países y sectores del Banco, sino también con la estrategia del gobierno de satisfacer los requisitos de infraestructura para un crecimiento sostenido. Además, las mejoras que se realizarán en el centro de operación de las actividades de aeronavegación a través de las inversiones propuestas, consideradas conjuntamente con el nuevo marco reglamentario e institucional que está poniéndose en práctica, incrementarán el atractivo del sector para posibles inversionistas y proporcionará al gobierno la flexibilidad necesaria para elegir, en el futuro, entre las opciones de retener la propiedad de las instalaciones de aeronavegación o transferir la propiedad de todos los activos (para las actividades terrestres y de aeronavegación) a manos privadas.

CLASIFICACIÓN AMBIENTAL: El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 10 de agosto de 1993, clasificó esta operación en la Categoría III, y el 11 de julio de 1995 aprobó el resumen ambiental.

BENEFICIOS: El programa proporciona financiamiento para rehabilitar la infraestructura de aeronavegación en el NMIA, uno de los dos centros de actividad comercial no turística. Las inversiones, que tienen una tasa de rentabilidad interna del 19,2%, evitarán la decertificación de las instalaciones y proveerán apoyo adicional a la base de exportaciones de la economía y a la industria turística en particular. Además, el establecimiento de un marco reglamentario que contenga reglamentaciones transparentes y órganos reglamentarios independientes estimularía el flujo de capitales privados al sector y en consecuencia contribuiría al adelanto de la estrategia de privatización del gobierno. Asimismo, al tiempo que mejora el clima para la participación del sector privado en el sector, el préstamo propuesto no afectará las expectativas de un mejoramiento en el coeficiente del servicio de la deuda del país, que se proyecta mejorará de alrededor del 23% en el ejercicio 1994-1995 a aproximadamente un 20% en el ejercicio 1996-1997, ni ejercerá un impacto significativo sobre el grado de concentración de la deuda que, en un nivel del 3,51% y en proceso de disminución, se halla bien por debajo de la directriz del 8%.

RIESGOS:

El riesgo más significativo se relaciona con la disponibilidad y la oportunidad de los recursos locales de contrapartida. Dada la importancia del aeropuerto y la necesidad de continuar las operaciones con un mínimo de perturbaciones mientras duran los trabajos de construcción, el programa es especialmente sensible al tiempo y no permitiría demoras por la obtención oportuna de los recursos de contrapartida. Cabe señalar, sin embargo, que el Gobierno de Jamaica ha presentado al Banco de Exportación e Importación del Japón una solicitud de préstamo por un monto de US\$15 millones, vale decir, el 32% del costo total del programa, que dicha institución está tramitando con arreglo a un plan de cofinanciamiento más expeditivo y se prevé que pronto se tomará una decisión al respecto. Además, el Fondo Nórdico de Desarrollo ha demostrado interés en ofrecer financiamiento parcial, probablemente por una cantidad que podrá ser de hasta el equivalente de US\$4 millones para el componente de equipo de comunicaciones y navegación. Si se concretan decisiones de parte de estas fuentes de cofinanciamiento, las necesidades de fondos de contrapartida disminuirán de manera significativa y, por ende, el riesgo correspondiente. Alternativamente, al programa podría adjudicársele consideración especial en el ejercicio de apropiaciones anuales, estrategia a la que ya se ha recurrido en el pasado.

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

El programa propuesto es congruente con dos importantes elementos de la estrategia del Banco en materia de países y sectores: i) la racionalización y modernización del Estado, y ii) el apoyo a la expansión de las exportaciones concentrándose en el mejoramiento de la infraestructura de exportación y la infraestructura necesaria para el desarrollo sostenible del turismo.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

a) Condiciones previas al primer desembolso: i) creación y dotación de personal del organismo ejecutor del proyecto (párrafo 3.2); ii) presentación de un plan de acción en el que se detallan las actividades a llevarse a cabo en el primer año de ejecución de las actividades reglamentarias e institucionales contempladas en la operación del FOMIN (párrafo 3.4) y iii) presentación de pruebas del compromiso de financiamiento de parte del Banco de Exportación e Importación del Japón (párrafo 2.11); b) otras condiciones contractuales especiales: i) antes del llamado a licitación de las obras civiles y de la instalación de los equipos de aeronavegación y comunicaciones, la AAJ debe presentar pruebas de la adjudicación del contrato a la firma consultora encargada de la supervisión de tales

actividades (párrafo 3.5); ii) el prestatario deberá presentar informes anuales de mantenimiento durante el primer trimestre de cada año por un período de diez años posteriores a la fecha del contrato de préstamo (párrafo 3.15); iii) el Banco deberá reconocer hasta US\$1,7 millón como contribución local relacionada con la preparación de estudios y diseños y obras de rehabilitación dentro de los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación de dicha actividad (párrafo 3.10); iv) antes de efectuar los pagos por concepto de indemnizaciones por despido y dentro de los 90 días de la terminación de la auditoría de gestión, el prestatario deberá presentar una lista de los cargos en exceso que se suprimirían y los montos de indemnización correspondientes (párrafo 3.12); y v) si la ejecución del programa resulta insatisfactoria para el Banco, el organismo ejecutor debe presentar, dentro de los 60 días de recibidas las recomendaciones del Banco, un informe con las medidas correctivas a adoptarse y el cronograma de ejecución (párrafo 3.19).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Política económica: resultados y perspectivas

- 1.1 En 1992, el Gobierno de Jamaica anunció su programa de gestión macroeconómica y estableció sus políticas de desarrollo en un Marco de Políticas a Mediano Plazo (MPMP) para el período 1992-1997. En términos generales, el MPMP constituye un intento de consolidar las a veces discontinuas iniciativas de estabilización y de ajuste de los años ochenta en un programa más coherente y sostenido. Las premisas del programa suponían que: a) era preciso lograr una tasa de crecimiento superior a la tasa anual de menos del 2,5% registrada en el quinquenio anterior para asegurar un desarrollo sostenido y promover una mayor equidad; b) era necesario modernizar el sector público con el fin de proporcionar una sólida base institucional para el logro de la estabilidad fiscal e incrementar su transparencia y eficiencia; c) el crecimiento económico sólo sería posible con el apoyo del sector privado, y un requisito previo para este apoyo era la provisión de la infraestructura económica necesaria y la creación de un marco reglamentario adecuado, y d) debía acordarse una alta prioridad al desarrollo de los recursos humanos con el fin de incrementar el crecimiento y reducir la pobreza.
- 1.2 De acuerdo con esta estrategia, el gobierno formuló un programa económico que abarcaba el período comprendido entre el 1 de octubre de 1992 y el 30 de septiembre de 1995, para el cual obtuvo el apoyo del Fondo Monetario Internacional en la forma de un acuerdo trienal celebrado en el marco del Servicio Ampliado del Fondo (SAF). El Banco Mundial también contribuyó al logro de esta meta mediante un préstamo de desarrollo del sector privado, y lo mismo hizo el BID, en colaboración con el Banco Mundial, mediante un financiamiento destinado a reformar los sectores del comercio, las finanzas y la inversión.
- 1.3 Los adelantos alcanzados en el marco del MPMP han sido significativos y están documentados en distintos informes, el más reciente de los cuales es el Documento de País (documento GN-1861 del 15 de febrero de 1995). Además, el informe del FMI sobre los resultados alcanzados durante el segundo año del SAF indica que hasta la fecha se han cumplido todos los criterios de ejecución. Estos informes mencionan los importantes cambios de política que se han llevado a cabo, incluidas la eliminación de los subsidios y los controles de precios y la drástica reducción del nivel de los aranceles, y que el régimen cambiario se ha liberalizado, se han eliminado los controles de capital y se ha puesto en práctica la reforma del sector financiero con una mayor orientación hacia el mercado. Los informes indican asimismo los progresos alcanzados en la reducción del tamaño y la racionalización del alcance del sector público y en el proceso de privatización y/o transformación de varias importantes empresas públicas, haciéndolas autónomas y financieramente independientes. La conclusión común de todos estos informes es que

la economía, como era la intención, se ha vuelto más competitiva y orientada hacia el exterior.

- 1.4 Los principales indicadores macroeconómicos reflejan los logros alcanzados en la puesta en práctica del MPMP. La tasa de inflación ha alcanzado un promedio de apenas un 1% mensual durante el periodo de seis meses comprendido entre septiembre de 1994 y febrero de 1995, en comparación con un promedio mensual del 3% en el mismo periodo de 1993/94, y ello permite prever que se mantendrá la meta programada del 10% al 12% sobre una base anualizada; las tasas de interés han decrecido en forma constante pero han permanecido decididamente positivas incluso ante la desaceleración de la tasa inflacionaria, lo que ha permitido la continuación de constantes flujos hacia un mercado cambiario dinámico; la acumulación de reservas internacionales netas ha permitido al Banco de Jamaica (BDJ) reducir sus compras en el mercado, incrementando así el volumen de recursos disponibles para el sector privado; el tipo de cambio se ha estabilizado, y el saldo de la cuenta corriente ha pasado de un déficit del 3% del PIB en el ejercicio 1990/91 a un superávit de cerca del 4% del PIB en el ejercicio 1994/95.
- 1.5 Aún existen problemas, sin embargo, ya que las obligaciones de la deuda interna y externa del sector público siguen absorbiendo un elevado porcentaje del ahorro fiscal y amenazando complicar el proceso de estabilización. Si bien la deuda total del país se ha incrementado constantemente durante los años noventa, la mayor causa de preocupación ha sido la deuda interna, que en marzo de 1995 alcanzaba al 45% del PIB. Las razones de esta acumulación de la deuda interna son variadas e incluyen: a) la esterilización parcial de las transferencias privadas y la afluencia de capitales; b) los valores emitidos por el gobierno para incrementar el capital agotado del BDJ, que ha incurrido en significativas pérdidas por espacio de varios años, y c) los elevados pagos de intereses internos que han incrementado la necesidad de emitir un mayor número de valores para renovar emisiones anteriores. Además de su volumen, la estructura de la deuda interna (de la cual algo menos del 86% está constituida por deudas con vencimiento a corto o mediano plazo, por ejemplo a cinco años o menos) constituye un motivo adicional de preocupación.
- 1.6 El actual SAF ha fijado metas para la deuda interna y externa, y el gobierno ha indicado que se propone evitar los empréstitos externos a corto plazo de alto costo, recurriendo a deudas a largo plazo en condiciones concesionales. También ha encarado un programa destinado a convertir los vencimientos a corto y mediano plazo en vencimientos a largo plazo. Esta combinación de una política más prudente con respecto a la deuda, de una estrategia económica orientada hacia la exportación y la actual racionalización del sector público deberían asegurar una menor carga fiscal y la consiguiente reducción del riesgo de país. Contra este telón de fondo, el Documento de País es cautelosamente optimista de que el

clima de inversión que está generándose estimularía la política de expansión de la actividad económica impulsada por el sector privado.

B. El clima de inversión

- 1.7 Como se mencionó anteriormente, la economía de Jamaica, con el apoyo de donantes multilaterales, ha encarado un proceso de ajuste estructural. Las reformas puestas en práctica entre 1990 y 1992 han transformado el marco de incentivos a la exportación y el crecimiento, mientras que las medidas de liberalización cambiaria y comercial han alterado radicalmente la relativa lucratividad de las exportaciones, y los mercados se han liberado de importantes distorsiones y se han abierto a una mayor competencia nacional e internacional. De esta manera, el que fuera un régimen dominado por el Estado y altamente protegido está transformándose firmemente en una economía orientada hacia la exportación e impulsada por el mercado, en la cual, como se establece en el MPMP, la inversión privada constituiría el motor del crecimiento económico.
- 1.8 Uno de los resultados de estas iniciativas se refleja en el hecho de que mientras la inversión se ha mantenido en un nivel de alrededor del 20% del PIB desde mediados de los años ochenta, la participación de la inversión privada creció de menos de una tercera parte de la inversión total a principios de la década pasada a más del 50% en 1993. Una evidencia adicional del éxito de estas medidas se encuentra en el ritmo de privatización de entidades gubernamentales. Las estadísticas muestran que entre 1990 y 1995, el Banco Nacional de Inversiones de Jamaica ha privatizado 26 entidades, en comparación con 14 entidades en la década anterior. Los planes contemplan la privatización de 30 entidades durante el ejercicio actual.
- 1.9 A pesar de estos indicadores positivos, los resultados no han estado a la altura de las expectativas en términos de una mayor inversión privada, y la razón que se cita más frecuentemente es la falta de confianza de los inversionistas en la continuidad o la permanencia de la transformación, en vista de los titubeos que caracterizaron al proceso de ajuste en los años ochenta. Sin embargo, el gobierno está decidido a mantenerse en el mismo curso, y actualmente está concentrando su atención en el entorno reglamentario para el sector privado. En la actualidad, el BID está canalizando recursos del FOMIN hacia la puesta en práctica de la reforma de un entorno jurídico y de política favorable a la inversión privada, mediante la creación de una Oficina de Regulación de Servicios Públicos [*Office of Utilities Regulation*] (OUR). Esta oficina, si bien fue creada en respuesta a la demanda inmediata de reglamentaciones transparentes en el sector de la energía como resultado de las numerosas iniciativas del sector privado, incluso el Préstamo de Desarrollo Energético del Sector Privado (documento PR-1900), ha establecido el principio de una

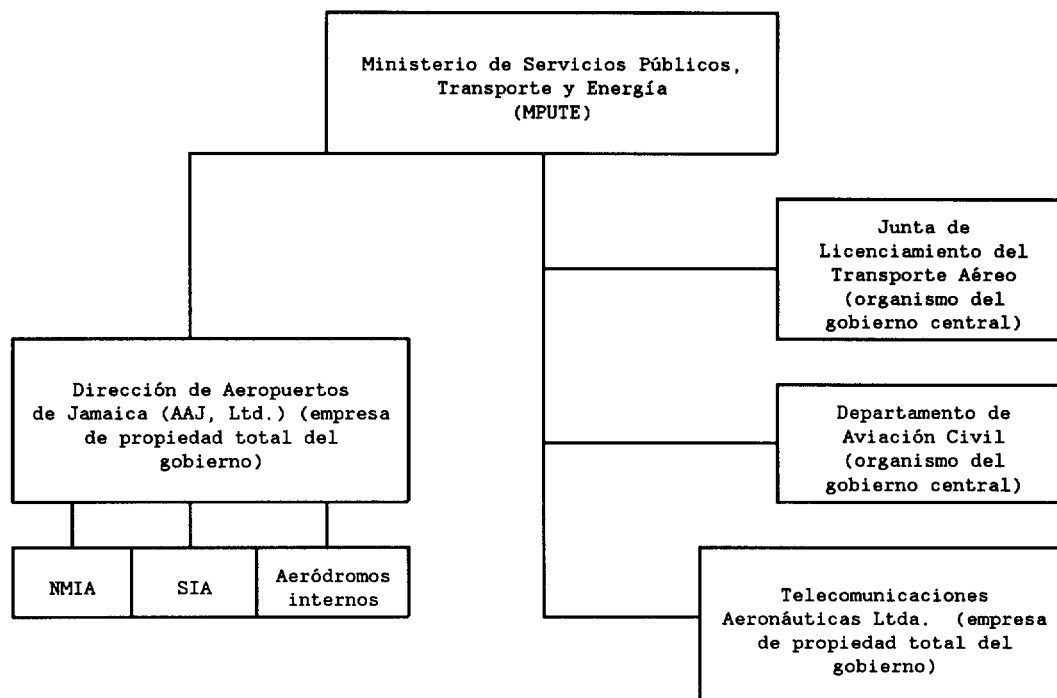
oficina de reglamentación que trabaja en diferentes industrias. Se considera que el desarrollo de una experiencia reglamentaria en dicha unidad constituye un importante paso en la evolución del programa global de privatización del gobierno.

C. El sector de la aviación

1. Organización actual del sector

- 1.10 Como se muestra en la Figura 1 de la página siguiente, todas las instituciones que constituyen el sector son de propiedad estatal y caen dentro de la jurisdicción del Ministerio de Servicios Públicos, Transporte y Energía [*Ministry of Public Utilities, Transport and Energy*] (MPUTE). La Dirección de Aeropuertos de Jamaica (AAJ), que es propietaria y opera todas las instalaciones de aeropuertos del país, y Telecomunicaciones Aeronáuticas Ltda. (AEROTEL), que provee servicios de telecomunicaciones y mantenimiento electrónico al sector, son empresas de propiedad total del gobierno, creadas en el marco de la Ley de Empresas, con el mandato de operar como empresas comerciales viables. Como podrá verse en el capítulo IV, sin embargo, la AAJ sólo ha podido cumplir parcialmente este mandato, en el sentido de que su generación de ingresos es suficiente para satisfacer sus gastos recurrentes. Invariablemente, sin embargo, como es el caso de la operación propuesta, requiere el respaldo del gobierno en la forma de compromisos a largo plazo, ya sea como prestamista o garante, para los gastos de capital.
- 1.11 Por otra parte, el Departamento de Aviación Civil [*Civil Aviation Department*] (CAD), que supervisa los aspectos relacionados con la seguridad y la eficiencia de la aeronavegación, y la Junta de Licenciamiento del Transporte Aéreo [*Air Transport Licensing Board*] (ATLB) que reglamenta los servicios aéreos y aprueba las tarifas relacionadas con el transporte comercial de pasajeros, carga y correo, son organismos gubernamentales centrales cuyos presupuestos operativos y de capital están financiados enteramente por el Ministerio de Finanzas.
- 1.12 En términos de infraestructura, el país cuenta con dos aeropuertos internacionales: el Aeropuerto Internacional Norman Manley (NMIA), que atiende principalmente a Kingston, la capital, y el Aeropuerto Internacional Sangster (SIA), que atiende los centros turísticos de las costas del norte y el oeste de la isla. El tráfico interno se maneja a través de cuatro aeródromos, uno de los cuales está situado en Kingston, y los otros en los centros turísticos de Ocho Ríos, Negril y Port Antonio.

Figura 1



2. Reformas propuestas del sector

- 1.13 En 1992, si bien las medidas de ajuste descritas anteriormente comenzaron a tener el efecto deseado en la forma de mayores exportaciones, incluido el turismo, el gobierno se encontró frente al dilema que significaba, por una parte, la necesidad de mejorar sus cuentas fiscales reduciendo efectivamente su capacidad para efectuar inversiones de capital en infraestructura física para las que se había carecido de recursos durante el proceso de ajuste, y por la otra, la necesidad de realizar inversiones en infraestructura, incluso instalaciones de aeropuertos, de las que dependía el crecimiento sostenido de las exportaciones.
- 1.14 Frente a esta situación, el gobierno optó por negociar reducciones de la deuda bilateral y reprogramaciones de deuda con el objeto de mejorar los indicadores de la deuda del país y, de esa manera, aumentar su atractivo para la inversión privada en aspectos como la construcción de infraestructura física y la provisión de servicios que anteriormente se consideraban del dominio exclusivo del sector público. Esta iniciativa dio origen, en el mismo año, al Programa de Desarrollo Energético del Sector Privado al que se hace referencia en el párrafo 1.9. Ello hizo que el gobierno también pensara en aplicar un enfoque similar en el sector de la aviación,

cuya capacidad para contribuir al producto interno había sido cuidadosamente analizada en sucesivos estudios realizados entre 1990 y 1992, que habían hallado que era marcadamente deficiente.

- 1.15 Específicamente, los estudios concluyeron, entre otros aspectos, que: a) **existe una situación de emergencia en El NMIA, donde el lado de las operaciones aéreas, como la pista de despegue y aterrizaje, la pista de maniobras, la faja de estacionamiento y el sistema de reabastecimiento de combustible habían excedido su vida útil (la pista fue construida en 1957 y mejorada en 1974, y el sistema de reabastecimiento de combustible había estado en funcionamiento desde 1957), y que con el escaso mantenimiento realizado a lo largo de los años, se habían deteriorado prácticamente al punto de decertificación.** De hecho, a la fecha de este informe, estaban llevándose a cabo reparaciones que harían que el centro se mantenga en condiciones de seguridad y operabilidad sólo hasta fines del año en curso; b) las instalaciones para pasajeros y carga del NMIA, que tienen 30 años de antigüedad, son inadecuadas para manipular las actuales y futuras cargas proyectadas para el año 2010, y c) incluso con la expansión y el reacondicionamiento de la terminal que en ese momento se llevaba a cabo en el SIA, las nuevas instalaciones aún no alcanzarían a satisfacer las necesidades del tráfico de fines del siglo.
- 1.16 En cuanto al sistema de comunicaciones, el estudio revelaba que la seguridad del tráfico aéreo desde y hacia Jamaica y del tráfico en tránsito a través del espacio aéreo del país se ven seriamente comprometidos por el empleo de equipos obsoletos para los cuales no se dispone de repuestos. De hecho, la estadísticas del CAD indican que existe un incremento en el tráfico que utiliza el espacio aéreo de Jamaica, y que dicho incremento aumenta la incidencia de choques en el aire.
- 1.17 También se hallaron insuficiencias en el marco reglamentario e institucional. En esencia, se identificaron dos problemas básicos. El primero era la **falta de suficiente autonomía financiera y de gestión de la AAJ con respecto al gobierno central, y las limitaciones que ello imponía a su capacidad para financiar actividades adecuadas de mantenimiento y oportunas mejoras de capital, con obvias consecuencias sobre la capacidad del sector para responder a las demandas del mercado.** El segundo problema básico era la **falta de un marco efectivo, claro y transparente para la participación del sector privado en el financiamiento de las instalaciones y los servicios del aeropuerto.**

3. La nueva organización del sector

- 1.18 La nueva organización propuesta para el sector, que aparece en la Figura 2 y que se describe en detalle en el capítulo IV, tiene por finalidad abordar las deficiencias señaladas más arriba. Sus principales características, seleccionadas de un estudio realizado en 1992 sobre las opciones de privatización del sector, son el gradual desplazamiento del control de las actividades del sector

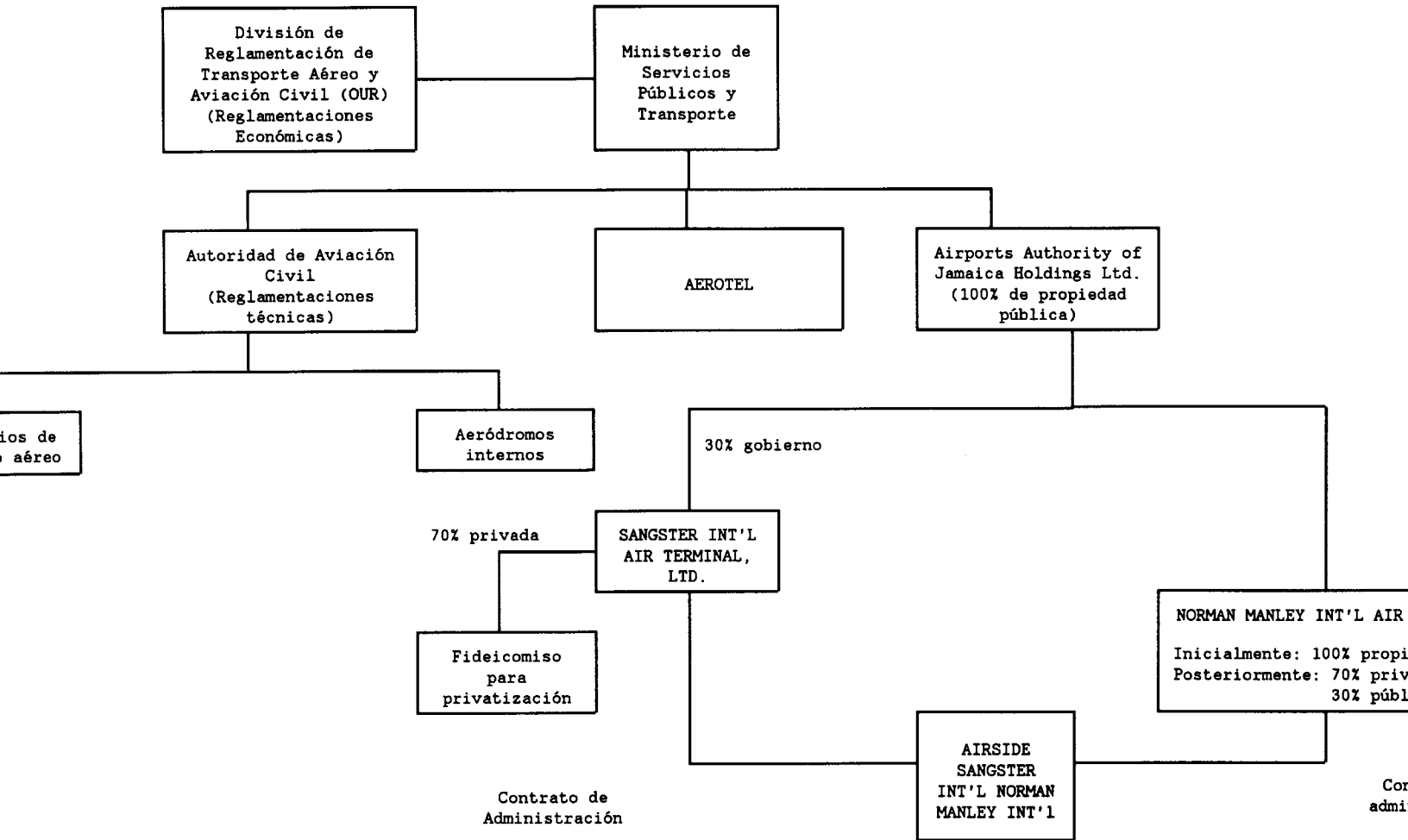
desde el sector público al privado y la aplicación de un nuevo régimen reglamentario técnico y económico independiente, de acuerdo con la política de reducir el tamaño y racionalizar el alcance del sector público y ampliar la base de propiedad y de participación accionaria directa en la economía.

- 1.19 En resumen, demuestra el compromiso del gobierno en favor de la privatización de las instalaciones de las terminales y las no relacionadas con las operaciones aéreas en ambos aeropuertos internacionales, comenzando con el SIA, y su disposición a privatizar la administración de los servicios de aeronavegación a través de contratos de administración con los nuevos propietarios y operadores de las instalaciones. Con el fin de asegurar la privatización directa requerida por los financistas externos, los arreglos de privatización contemplan la venta al sector privado de un paquete inicial de acciones por un monto mínimo del 10% del capital, lo que en la práctica le otorgará dos tercios del poder de votación, desde que el paquete mayoritario de acciones se colocará en un Fideicomiso de Privatización. El gobierno, a través de AAJ Holdings Ltd., retendrá solamente el número de acciones suficiente para mantener una posición minoritaria del 30%.
- 1.20 Estructuralmente, la figura muestra que el Ministerio de Servicios Públicos, Transporte y Energía continuará teniendo la responsabilidad global del sector. Sin embargo, existe el propósito de introducir varios cambios importantes, el principal de los cuales es la disolución de AAJ Ltd. y la transferencia de todas sus funciones a las siguientes entidades: i) dos terminales privadas que se crearán para ser propietarias y operadoras de las instalaciones de terminales en el NMIA y el SIA; ii) Airports Authority of Jamaica (AAJ) Holdings Ltd., empresa de propiedad pública, que será propietaria de las instalaciones de aeronavegación, que comprenden las tierras para los servicios de aeronavegación y los equipos fijos, y iii) una nueva Autoridad de Aviación Civil [Civil Aviation Authority] (CAA), que reemplazará a la CAD.

4. La contribución del programa propuesto

- 1.21 El programa propuesto cerraría la brecha de infraestructura al proporcionar financiamiento para el mejoramiento de las instalaciones de aeronavegación en el NMIA, lo que haría que las inversiones en expansión y modernización de las instalaciones de terminales fueran mucho más atractivas para los posibles inversionistas. Lo mismo ocurriría si en el futuro se decidiera privatizar las instalaciones de aeronavegación. En segundo lugar, contribuiría a la reorganización del sector proporcionando el marco para que el sector privado se haga cargo de las operaciones no sólo en el NMIA sino también en el SIA y, con el tiempo, en los aeródromos internos. Al alcanzar estas metas, el programa contribuiría en última instancia a la eliminación de una carga inaceptable para el erario público.

FIGURA 2
MARCO INSTITUCIONAL PROPUESTO PARA EL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO



D. Experiencia del Banco y otros donantes

- 1.22 En relación con otras categorías de infraestructura económica, la actividad de los donantes en el subsector ha sido limitada. Hasta la fecha, el Banco sólo ha financiado dos operaciones: una cooperación técnica a corto plazo para financiar un estudio sobre el tráfico en el NMIA, y una operación FPP para la preparación del programa propuesto. La CEE (UE) ha sido con mucho el principal contribuyente, habiendo financiado la expansión recientemente completada de terminales y la construcción de una playa de estacionamiento en el SIA, a un costo de alrededor de 11,7 millones de ecu. La ACIDI, en el marco de su Proyecto de Aeropuertos Caribeños, completado en 1990, proveyó 11,7 millones de dólares canadienses para financiar obras de rehabilitación de la pista de despegue y aterrizaje.

II. EL PROGRAMA

A. Estructura y marco lógico del programa

- 2.1 Como se ha señalado en el capítulo anterior, la política económica del gobierno ha producido una transformación marcada de la coyuntura y en la actualidad se observa crecimiento en los sectores que antes estaban en declinación. Sin embargo, todavía persisten los problemas, entre ellos la deficiencia en la disponibilidad de infraestructura física adecuada que pone en peligro el crecimiento sostenible. Por lo tanto, la política ha colocado a la economía en una trayectoria de desarrollo que reconoce el papel del sector privado para mantener el impulso y la necesidad que conlleva de crear condiciones que estimulen su participación en áreas que actualmente son del dominio del sector público, tales como la satisfacción de las necesidades de infraestructura para poder mantener un crecimiento sostenido.
- 2.2 La lógica de este criterio relacionado con el desarrollo económico se refleja en el programa propuesto y está representada en la Figura 3 en la cual se indica que el **objetivo** es transferir la propiedad y operación del sector de aeronáutica del sector público al privado, a un costo razonable para el usuario, lo cual reducirá la carga fiscal del gobierno central. Esto significa que se realizarían acciones con arreglo al programa que asegurarían eventualmente el suministro adecuado de infraestructura física en el sector de aeropuertos, que es fundamental para la ejecución de uno de los elementos principales de la estrategia económica a mediano plazo, vale decir la expansión de la industria turística y de las exportaciones. Se informa también al lector sobre los cambios que introducirá el programa en el sector (**objetivo**) que, al final del período de ejecución, darán como resultado la mejoría de la eficiencia, de la calidad, la sostenibilidad, la seguridad en los servicios de transporte aéreo disponibles y favorecerán la creación de un entorno positivo para la inversión privada.
- 2.3 El marco lógico también define los componentes (**productos**), vale decir las obras civiles en la infraestructura para las operaciones de aeronavegación, el mejoramiento de los sistemas de navegación y comunicación y el establecimiento de un marco reglamentario e institucional adecuado que el director del programa pondrá en marcha, y detalles sobre las **actividades** involucradas en la ejecución de cada uno de los componentes. Se da apoyo para la gestión del programa a lo largo de todo el ciclo y se ofrecen **indicadores** para medir el avance en el logro de las metas y objetivos, es decir aumentos en las llegadas de turistas y de las exportaciones, seguridad de las aeronaves, etc.; asimismo se informa sobre las fuentes de información (**medios de verificación**) que están disponibles para respaldar las mediciones. Además, en la figura se indica que casi todos los riesgos (**suposiciones**) están relacionados con acciones que debe llevar a cabo el gobierno y que, por lo tanto, no se

pueden aliviar por la vía del diseño del proyecto. Por lo tanto, el equipo de proyecto ha sugerido que, cuando sea posible, se establezcan las condiciones contractuales que exigirán que el gobierno realice las acciones requeridas.

FIGURA 3. PROGRAMA DE REFORMA Y MEJORAMIENTO DE AEROPUERTOS (JA-0034)

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
Transferencia de la propiedad y operación del sector de aeronáutica del sector público al privado, a un costo razonable para los usuarios, lo que disminuirá la carga fiscal del gobierno central.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Transferencia de la propiedad y operación de las instalaciones en las terminales de NMIA y SIA. 2) Comparación de la estructura de tarifas antes y después de la transferencia. 3) Reducción de los gastos del gobierno en el sector. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Prueba documentada de la transferencia de propiedad. 2) Se ha publicado la escala de tarifas. 3) Informes oficiales del gobierno, del instituto de planificación, oficina de estadísticas, etc. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) La política económica poniendo énfasis en el sector privado para el crecimiento económico.
Mejorar la eficiencia, calidad, sostenibilidad y seguridad de los servicios de transporte aéreo disponibles para los sectores turístico y de exportaciones y crear condiciones más favorables para la inversión privada.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mantenimiento y/o aumento de la capacidad para recibir aeronaves en NMIA. 2) Mantenimiento de la clasificación ICAO. 3) Disminución del daño de las aeronaves que usan NMIA. 4) Mejoramiento del volumen y de los movimientos de tráfico aéreo. 5) Mayor inversión privada en el sector de transporte por vía aérea. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Informes estadísticos sobre el movimiento de aeronaves. 2) Informes de ICAO y condiciones reales de las instalaciones para las operaciones de aeronavegación. 3) Informes del CAA sobre defectos y daño a las aeronaves. 4) Informes de los contralores del tráfico aéreo. 5) Número, por orden de magnitud, de las propuestas recibidas del sector privado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) El movimiento de transporte de exportaciones por vía aérea continuará estable. 2) Continuará en aumento la producción de exportaciones tradicionales de fidejatos de deterioro. 3) Se crea un marco de reglamentación adecuada.
Se ejecutaron las obras en el centro de operación de las actividades de aeronavegación. Se perfeccionó el sistema de navegación aérea y de comunicaciones. Se estableció el marco reglamentario e institucional.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mejoramiento para fines de junio de 1997 de las pistas, pistas de aterrizaje, explanada frente a los hangares, sistemas de iluminación y carga de combustible elevándolos a los estándares de ICAO. 2) Sistemas de navegación aérea y de comunicaciones mejorados en operación para diciembre de 1997. 3.1) Se ha creado y está en funcionamiento la Dirección de Aviación Civil. 3.2) Están en vigencia las reglamentaciones económicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Informes semestrales y de supervisión del Banco. aumentar 2) Igual que el anterior. 3.1) Publicación de la LEY que establece la Dirección. 3.2) Informe de la Oficina de Regulación de los Servicios o del organismo designado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Continuará la operación del aeropuerto durante la construcción. 2) El Gobierno de Jamaica financiará la operación. 3) Se mantendrá la independencia del organismo con normativa.
Contratar y supervisar las actividades de los contratistas para las obras de rehabilitación de la infraestructura para las operaciones de aeronavegación. Contratar y supervisar el abastecimiento e instalación del equipo. Capacitación de los usuarios del equipo y del personal de mantenimiento de CAA y AEROTEL. Contratación de consultores para realizar los estudios institucionales y de reglamentación.	<ol style="list-style-type: none"> 1) US\$21,4 millones. 2) US\$7,9 millones. 3) Incluidos los montos anteriores. 4) US\$720.000. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Informes semestrales y de supervisión del Banco. 2) Igual que el anterior. 3) Igual que el anterior. 4) Solicitudes de desembolso al FOMIN. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) El Gobierno de Jamaica financiará el proyecto. 2) El gobierno aprobó la legislación para la CAA. 3) Dotación de personal para CAA.

B. Descripción

- 2.4 Para lograr las metas y objetivos establecidos y el impacto previsto, se realizarán las obras y actividades siguientes:

1. Obras civiles, ambientales y eléctricas

- 2.5 Este componente del programa consistirá de: a) la modernización de las instalaciones para las operaciones de navegación aérea, es decir la pista de aterrizaje (8.700 pies), la pista de maniobras y de estacionamiento, que consiste principalmente en el refuerzo y la rehabilitación necesaria del pavimento con obras adicionales en la base, capa inferior del firme y explanación cuando sea necesario y mejoramiento en ciertos lugares para recibir a las aeronaves modernas de cabina ancha; b) el reemplazo del sistema subterráneo de abastecimiento de combustible, reubicando las tuberías de distribución a las posiciones de las rampas de acceso a las aeronaves, la sustitución de bombas, el mejoramiento de los tanques de almacenamiento existentes y la construcción de otro, y el perfeccionamiento del sistema de extinción y protección contra incendios; c) la construcción de un sistema de desagüe que consiste de 2.100 metros de alcantarillas para las aguas de lluvia y tubos de albañal, arcas de alcantarillado, cámaras para separar el aceite y muros de cabecera del emisario; d) la construcción de una nueva planta de purificación de las aguas servidas, y e) la construcción de plataformas en el puerto de Kingston para un nuevo sistema de iluminación de aproximación, el reemplazo del sistema de iluminación de la pista de aterrizaje y de la pista de maniobras, así como el mejoramiento de la iluminación próxima a la infraestructura de operación de los servicios de aeronavegación.

2. Obras de navegación y comunicación

- 2.6 Este componente incluirá la sustitución, mejoramiento y rehabilitación del sistema nacional de control del tráfico aéreo y el suministro de servicios auxiliares para la navegación e instalaciones afines en los dos aeropuertos internacionales.

3. Actividades institucionales y de reglamentación

- 2.7 Con los recursos de una operación paralela del FOMIN, se contratarán consultores para realizar las actividades conducentes a: 1) la creación del marco de reglamentación necesario para las actividades técnicas y económicas a fin de facilitar la transferencia de los aeropuertos al sector privado, y 2) la realización de la venta de la empresa. Las labores específicas que se prevén incluyen: a) la preparación de una Ley de Transporte Aéreo específica para la industria que actualizará y consolidará las leyes sobre la Dirección de Aeropuertos y la Aviación Civil que pasaría a ser la nueva CAA, facultar a OUR para que instituya la reglamentación económica del sector y disponga la concesión de licencias a los operadores privados de aeropuertos; b) la creación de la nueva CAA y la definición de los parámetros para la reglamentación de la actividad económica y su

aplicación, y procedimientos para OUR; c) la preparación de las licencias para las empresas del sector privado a fin de que puedan operar los servicios en la terminal; d) la realización de una auditoría de gestión para determinar la estructura adecuada para la nueva NMIA Ltda. que se propone, y e) la preparación de una oferta para lanzarla al mercado y buscar fondos de inversión.

C. Costo y financiamiento

- 2.8 Se ha estimado que el costo total del programa ascenderá a US\$46.805.000. En el cuadro siguiente se hace un desglose por fuente de financiamiento y categoría de inversión.

COSTOS (en miles de US\$)					
CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	MONTO POR FUENTE				
	BID-CO	FOMIN	LOCAL	TOTAL	%
1. INGENIERÍA Y ADMINISTRACIÓN	--	--	3.433	3.433	7,4
1.1 <u>Ingeniería</u> : Preparación de los estudios técnicos	--	--	1.031	1.031	2,2
1.2 <u>Administración</u> : Gestión del programa, es decir, el costo de la UEP.	--	--	507	507	1,1
1.3 <u>Supervisión de la construcción</u> : Servicios de consultoría para la supervisión técnica y ambiental de las obras civiles, de comunicaciones y de navegación.	--	--	1.895	1.895	4,1
2. COSTOS DIRECTOS	16.810	--	5.388	22.198	47,4
2.1 <u>Rehabilitación del pavimento</u> : Rehabilitación y refuerzo del pavimento de asfalto y cemento existente en la pista, pista de maniobras y pista delante de los hangares y mejoramiento de los sistemas de desagüe e iluminación.	15.296	--	3.865	19.161	40,9
2.2 <u>Sistema para la carga de combustible</u> : Reemplazo del sistema subterráneo para la carga de combustible.	1.514	--	543	2.057	4,4
2.3 <u>Sistema de alcantarillado</u> : Construcción de una planta de purificación de las aguas servidas.	--	--	980	980	2,1
3. EQUIPO	1.971	--	7.776	9.747	20,8
3.1 <u>De aeronáutica y de navegación</u> : Adquisición e instalación de equipo de comunicaciones y de servicios auxiliares para la aeronavegación.	1.971	--	5.420	7.391	15,8
3.2 <u>Obras civiles relacionadas</u> : Construcción y rehabilitación de las instalaciones para almacenar equipo.	--	--	2.356	2.356	5,0
4. COSTOS RELACIONADOS	--	570	475	1.045	2,2
4.1 <u>Marco reglamentario e institucional</u> : Contratación de consultores para establecer el nuevo marco institucional y de reglamentación.	--	570	150	720	1,5
4.2 <u>Indemnizaciones por despido</u> : Compensación del personal excesivo como resultado de la eliminación gradual de la AAJ.	--	--	325	325	0,7
5. COSTOS SIN ASIGNAR	5.725	--	2.463	8.188	17,5
5.1 Imprevistos	1.891	--	906	2.797	6,0
5.2 Aumento de costos	3.834	--	1.557	5.391	11,5
6. CARGOS FINANCIEROS	2.029	--	165	2.194	4,7
6.1 Interés	1.763	--	--	1.763	3,8
6.2 Comisión de crédito	--	--	165	165	0,4
6.3 Inspección y vigilancia	266	--	--	266	0,5
TOTAL	26.535	570	19.700	46.805	100,0
%	56,7	1,2	42,1	100,0	

D. Fuentes de financiamiento

1. BID

- 2.9 El Banco financiaría el 56,7% del costo total del programa con el equivalente a US\$26.535.000 de sus recursos del capital ordinario que se desembolsaría en divisas de conformidad con su política.

2. FOMIN

- 2.10 Los fondos del FOMIN por un monto de US\$570.000, o sea el 1,2% del costo total del programa, se utilizarían exclusivamente para financiar el costo de los servicios de consultoría que se contratarían para realizar las actividades institucionales y de reglamentación que se describen en el párrafo 2.7. El Memorando para los Donantes fue aprobado por el Comité de Donantes el 9 de agosto de 1995 (Res. MIF/DE-17/95).

3. Otras fuentes externas posibles

a. Banco de Exportación e Importación del Japón

- 2.11 El Gobierno de Jamaica ha presentado una solicitud de préstamos por US\$15 millones al Banco de Exportación e Importación del Japón, que representa el 32% del costo total del programa. El Eximbank Japón está tramitando la solicitud con arreglo a un nuevo plan de cofinanciamiento más expeditivo y se prevé que pronto se tomará una decisión. Por lo tanto, se recomienda que, como condición previa al primer desembolso, el Gobierno de Jamaica presente prueba del compromiso de financiamiento de dicho Banco 1/.

b. Fondo Nórdico para el Desarrollo

- 2.12 El Fondo Nórdico para el Desarrollo ha indicado interés en ofrecer financiamiento parcial, posiblemente por un máximo equivalente a US\$4 millones, para el componente de equipo de comunicaciones y navegación. Se prevé que en octubre de este año se presentará la propuesta al Directorio Ejecutivo del Fondo. Si se concreta este financiamiento, se hará el ajuste correspondiente en el monto del préstamo del Banco.

4. Contribución local

- 2.13 La contribución local por un monto equivalente a US\$19,7 millones, o sea al 42,1% del costo total del programa, se cargaría contra el gobierno central. Incluye un monto equivalente a US\$320.000 que según los cálculos de la AAJ se necesitaría para los pagos de indemnización por cesantía al personal en exceso como consecuencia

1/ Véase las condiciones previas al primer desembolso.

del ejercicio de privatización. El análisis financiero que se presenta en el capítulo V concluye que tanto el gobierno como la AAJ estarán en condiciones de hacer efectivas, en forma oportuna, sus contribuciones que ascenderán a aproximadamente US\$14,9 millones y US\$4,8 millones, respectivamente.

5. Plazos y condiciones del financiamiento

- 2.14 Los plazos y condiciones del préstamo serán las siguientes: tasa de interés: variable; comisión de compromiso: 0,75%; inspección y vigilancia: 1%; período de desembolso: 3 años; plazo de amortización: 20 años, incluido un período de gracia de 3,5 años.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Organismo ejecutor

- 3.1 La Dirección de Aeropuertos de Jamaica será responsable de la ejecución global del programa. Se crearán dos unidades de ejecución del proyecto (UEP) independientes. Una de ellas tendrá la responsabilidad de las obras civiles y del componente de equipo y la otra del componente institucional y de reglamentación previsto en la operación del FOMIN. La composición de las dos unidades será la siguiente:

1. UEP - Componente de obras civiles y equipo

- 3.2 Esta unidad, cuando se cree, estará encabezada por un gerente del programa/ingeniero que dependerá directamente del principal funcionario ejecutivo de la AAJ. El resto de la unidad estará integrado por un asistente del gerente del programa/ingeniero (telecomunicaciones); un asistente del gerente del programa/ingeniero (obras civiles); un ingeniero civil generalista/técnico; un contador profesional y dos contadores junior; y tres empleados para dar apoyo administrativo. Como condición previa al primer desembolso, la unidad deberá haber sido creada y dotada de personal 2/.

2. UEP - Componente institucional y de reglamentación

- 3.3 Esta unidad se creará utilizando como modelo la del Programa para el Desarrollo del Sector Energético por el Sector Privado al que se hace referencia en el párrafo 1.9. La Unidad para la Privatización del Sector Energético (UPSE) está compuesta por un grupo pequeño de profesionales (un gerente, un ingeniero y un analista financiero) y, según se informa, su función principal es asesorar de manera adecuada al Comité de Dirección sobre la Participación del Sector Privado. Dado que la AAJ está en una etapa de transición, la unidad para este componente se establecería en el marco del MPUTE y dependería directamente del Grupo de Trabajo para la Privatización de Aeropuertos 3/ que, a su vez, estaría bajo la supervisión del Comité Interministerial, órgano normativo presidido por el Primer Ministro (véase la sección V de la propuesta del FOMIN en la que figuran detalles adicionales).

2/ Véase las condiciones previas al primer desembolso.

3/ El Grupo de Trabajo está integrado por representantes de AAJ Ltd., Citibank (asesores financieros), de la Oficina del Procurador General, del National Investment Bank of Jamaica, MPUTE, de los Ministerios de Turismo, Finanzas, y Seguridad Nacional y del Recaudador de Derechos de Aduana.

- 3.4 Como lo indica la Figura 3, los **objetivos** de los componentes de reglamentación y de inversión del programa se complementan puesto que se considera que ambos constituyen mecanismos que hacen más atractivo el sector para los posibles inversionistas. También está implícito que son complementarios, o que existe una relación similar, entre la ejecución o la secuencia de actividades que se prevén para los dos componentes a fin de asegurar que los **productos** del componente de inversiones (las obras civiles y los sistemas de navegación y de comunicaciones) no se realicen sin los **productos** del componente de reglamentación (establecimiento de un marco de reglamentación). Por lo tanto, se recomienda que esta relación se establezca de manera contractual con el requisito de que, como condición previa al primer desembolso de los recursos del programa para el componente de inversión, el prestatario presente un plan de acción detallando las actividades que se llevarán a cabo en el primer año de ejecución del componente de reglamentación 4/.

B. Supervisión

- 3.5 Para rehabilitar las instalaciones para las operaciones de aeronavegación mientras el aeropuerto continúa abierto al tráfico, se necesita una especialización concreta en la gestión de obras de construcción y en seguridad de aeropuertos, control de la calidad y procedimientos que garanticen la calidad. Se presenta la misma situación en el caso de la instalación del equipo aeronáutico y de navegación. La AAJ no tiene personal con la capacidad técnica para supervisar esas obras, por lo cual se contratará la gestión directa a una firma de consultores con experiencia y especializada en esos campos. La AAJ y el Banco ya han llegado a un acuerdo sobre los términos de referencia para la contratación de la firma y, en vista de la naturaleza esencial de esta actividad, la AAJ deberá presentar prueba de la adjudicación del contrato correspondiente antes de que se haga el llamado a licitación para las obras 5/.

C. Grado de preparación del programa

- 3.6 Los consultores están en la última etapa de preparación de los diseños finales y de los documentos de licitación para todos los componentes de rehabilitación del pavimento, así como los correspondientes a los sistemas de eliminación de aguas servidas y carga de combustible. Se prevé que todos los documentos estarán listos para finales de julio de 1995. En lo que se refiere al equipo de navegación y de comunicaciones, todas las partes, es decir la AAJ, CAD y AEROTEL, han llegado a un acuerdo sobre la lista del equipo que se necesita y los consultores están preparando las especificaciones técnicas que se finalizarían también para fines de julio. Se realizó una evaluación de impacto ambiental de todos los diseños

4/ Véase las condiciones previas al primer desembolso.

5/ Véase las condiciones contractuales.

técnicos finales y los resultados se han incorporado en las especificaciones y en los documentos de licitación.

D. Situación de las licitaciones

- 3.7 Está en marcha la precalificación de contratistas para las obras civiles y se ha fijado el 17 de julio de 1995 como plazo final para la presentación de los documentos para la precalificación. Se prevé que en septiembre de 1995 se invitará a la presentación de ofertas y que en noviembre de 1995 se hará la adjudicación de contratos. En septiembre de 1995 se hará el llamado a licitación para los equipos de telecomunicaciones y de navegación. No se ha previsto una precalificación separada porque la fabricación y abastecimiento de este tipo de equipo es sumamente especializada y por la posibilidad, además, de que este componente sea cofinanciado por una tercera parte (párrafo 2.12). Por lo tanto, el documento de precalificación que se presente en el momento de la licitación sería examinado antes de que se abran los sobres de las propuestas para constatar la idoneidad de todos los licitantes.

E. Procedimientos de licitación

- 3.8 Se seguirán los procedimientos de licitación del Banco, que figuran en el Anexo B del contrato de préstamo, para la adquisición de bienes y servicios y para la adjudicación de los contratos de construcción. Será obligatorio el procedimiento de licitación pública internacional cuando se trate de contratos superiores a US\$250.000 en el caso de bienes y superiores a US\$1,5 millón para los proyectos de construcción. Estos umbrales han sido discutidos y acordados con la unidad de adquisiciones del Banco. En el caso de la adjudicación de contratos de construcción y de la adquisición de bienes y servicios por montos inferiores a los umbrales mencionados, se aplicará la legislación nacional una vez que se haya determinado que es congruente con los procedimientos del Banco. Se prevé que todas las licitaciones para la ejecución del programa se realizarán por el procedimiento de licitación pública internacional, con la excepción posible de la porción del equipo de telecomunicaciones y navegación que podría ser financiada por el Fondo Nórdico para el Desarrollo, en cuyo caso estará sujeta al procedimiento de licitación limitada.

F. Período de desembolso

- 3.9 Se prevé que los recursos del préstamo se desembolsarán en un plazo de tres años. Este cálculo está basado en el análisis detallado del tiempo que se necesita para la ejecución de todas las actividades previstas, incluidos los plazos que se requieren para llamar a licitación y para adjudicar los contratos correspondientes. El cronograma para la inversión de los recursos de inversión del préstamo y de los de contrapartida figura en el cuadro siguiente:

Fuente de los fondos					
	BID/CO	FOMIN	LOCAL	TOTAL	%
Año 1	11.145	350	10.244	21.739	46,5
Año 2	11.940	220	6.895	19.055	40,7
Año 3	3.450	--	2.561	6.011	12,8
Total	26.535	570	19.700	46.805	100,0
%	56,7	1,2	42,1	100,0	--

G. Reconocimiento de costos

- 3.10 En febrero de 1995, la AAJ adjudicó un contrato de construcción por un monto de US\$620.000 a fin de realizar las obras de rehabilitación necesarias para mantener el aeropuerto abierto hasta que se inicien las obras previstas en el programa propuesto. Por otra parte, la AAJ ha gastado un monto equivalente a US\$636.000 y deberá gastar otra suma adicional por el equivalente de US\$420.000 para financiar los costos de preparación de los estudios y diseños. Por lo tanto, se ha solicitado al Banco que reconozca esos gastos hasta un máximo de US\$1,7 millón como parte de la contribución local al programa. El equipo de proyecto ha constatado que la AAJ utilizó procedimientos similares a los establecidos en el contrato de préstamo al hacer la adjudicación de los contratos para esas obras y servicios y, por lo tanto, recomienda que el Banco apruebe la solicitud 6/.

H. Adelanto de fondos

- 3.11 Se recomienda el adelanto de fondos por un monto máximo equivalente al 10% de los recursos del préstamo para facilitar la ejecución del proyecto. Esta recomendación se basa en el calendario previsto en el programa para la adquisición de bienes y servicios y en el ritmo de ejecución que se anticipa. En las reuniones semestrales de seguimiento del proyecto se verificará si el adelanto es suficiente.

I. Pagos por indemnización

- 3.12 En vista de que se prevé que solo parte del personal de AAJ Ltd. se incorporará a nuevos cargos en las nuevas empresas en las terminales de el SIA y el NMIA, habrá exceso de personal. No es preciso determinar con precisión el número de empleados en exceso hasta que se termine la auditoría de gestión que se realizará en el marco de la operación del FOMIN pero, según los cálculos de la AAJ, los pagos por indemnización serán por un monto aproximado al equivalente de US\$320.000 y ha solicitado que ese costo se reconozca como parte de la contribución local de contrapartida. Dado que las reducciones de personal son un resultado inevitable de la privatización, que el Banco respalda en este caso, se recomienda que la

6/ Véase las condiciones contractuales.

solicitud se considere favorablemente siempre y cuando, antes de efectuar los pagos y dentro de un plazo de 90 días contados a partir de la fecha de terminación de la auditoría de gestión, el prestatario presente una lista de los cargos en exceso que se suprimirían y los montos de los pagos correspondientes por concepto de indemnización 7/.

J. Operación y mantenimiento

- 3.13 En la actualidad, las actividades de mantenimiento las lleva a cabo una unidad encabezada por un gerente de mantenimiento/ingeniero civil. La unidad está dividida en cuatro secciones: estructuras y pistas de aterrizaje, equipo eléctrico y mecánico de los edificios, zonas verdes, y equipo mecánico móvil, cada una de las cuales tiene al frente un supervisor que depende directamente de un gerente adjunto, que también es un ingeniero civil. La unidad tiene un personal permanente de cerca de 55 empleados y 12 trabajadores contratados que trabajan en las zonas verdes.
- 3.14 Los términos de referencia para los contratos de supervisión de la construcción incluyen la administración del mantenimiento de las instalaciones para las operaciones de aeronavegación. Se prevé que cuando se termine el programa se habrá puesto en marcha una política de mantenimiento firme que optimice la utilización de firmas externas y pequeños o grandes contratistas y que el personal local haya mejorado sus aptitudes, conocimientos y competencia. Como resultado habría una mejoría en la capacidad interna que incluiría: a) la preparación de programas y presupuestos de mantenimiento plurianuales; b) la programación, ejecución y control de las actividades de mantenimiento dentro del marco de un plan anual; c) la operación adecuada de talleres de reparación y el mantenimiento debido del equipo de emergencia, y d) la supervisión de los costos operativos de mantenimiento y otros gastos relacionados como parte del sistema presupuestario global. AAJ Holdings Ltd., propietario futuro de la infraestructura en las operaciones de aeronavegación, sería el beneficiario final de las políticas y procedimientos que se pongan en práctica.
- 3.15 Para asegurar que la nueva infraestructura de pavimento en las instalaciones para las operaciones de aeronavegación se mantenga de conformidad con los estándares internacionales de seguridad, el contrato de préstamo obligará al prestatario a presentar informes anuales de mantenimiento en el mes de abril por un período de 10 años que comenzará en la fecha del contrato de préstamo 8/. Además de incluir información sobre la condición de la infraestructura, los informes deberán contener, como mínimo, detalles sobre la cantidad de recursos humanos y financieros empleados en las actividades de mantenimiento y las necesidades de capacitación que se hayan observado o llevado a cabo.

7/ Véase las condiciones contractuales.

8/ Véase las condiciones contractuales.

K. Consideraciones ambientales

- 3.16 El Comité del Medio Ambiente clasificó a esta operación en la Categoría III utilizando como base el examen del perfil ambiental y aprobó los términos de referencia para la preparación del estudio de impacto ambiental. Este estudio fue financiado con recursos de una operación FPP (ATN/SF-4596-JA) y se tomaron en cuenta las medidas de corto y largo plazo para aliviar el impacto al preparar las especificaciones del proyecto y los documentos de licitación. Por otra parte, en su reunión del 11 de julio de 1995, el Comité examinó y aprobó la aplicación de esas medidas que se sintetizan a continuación:

1. Medidas de corto plazo para aliviar el impacto

- 3.17 Se aplicarán las siguientes medidas de corto plazo para aliviar el impacto: 1) instalación de cercas con ranuras en el borde costero de todos los lugares de obra para filtrar el escurrimiento por la superficie que se dirige al mar; 2) instalación de un sistema de rociador de agua en todas las zonas de excavación abierta para reducir el polvo que transporta el viento; 3) instalación de cercos de viento a barlovento de las pilas de materiales, y 4) instalación de trampas de rejilla y separadores de aceite en la salida al mar de todos los desagües. Esta última es una medida a corto y a largo plazo. Estas medidas se incluirán en los documentos de los contratos de construcción.

2. Medidas de largo plazo para aliviar el impacto

- 3.18 Las medidas de largo plazo para el alivio del impacto se refieren particularmente al mantenimiento de efluentes de buena calidad de la planta purificadora de aguas servidas y de los desagües de aguas de lluvia. Con respecto al tratamiento de las aguas servidas, se prevé construir una laguna aireada en la cual se aplicará tratamiento biológico secundario a las aguas servidas y los efluentes se utilizarán para riego en las inmediaciones del aeropuerto. También se construirá un emisario de emergencia que descargará al mar a una profundidad de por lo menos seis brazas. Con respecto a la eliminación de basura, el Banco financiará un estudio de factibilidad que incluirá una evaluación del impacto ambiental para determinar cuál es la mejor alternativa para la eliminación apropiada de los desechos sólidos que produce el aeropuerto, y un análisis de la compatibilidad de las operaciones del aeropuerto con el establecimiento de una reserva de vida silvestre en las proximidades. El Banco ayudará al gobierno a obtener financiamiento para la ejecución de la alternativa que se escoja.

L. Control y seguimiento de las operaciones

- 3.19 La Representación del Banco será responsable del control y el seguimiento de la ejecución del programa. El organismo ejecutor presentará al Banco informes semestrales de progreso. En el caso de que surjan obstáculos y se considere que la ejecución del programa es insatisfactoria, el organismo ejecutor deberá presentar al Banco, dentro de los 60 días posteriores a la fecha en que éste

haya presentado recomendaciones, las medidas correctivas que se propone aplicar junto con un calendario de adopción 9/.

- 3.20 Los problemas que surjan durante la ejecución del programa y las soluciones se registrarán en los informes sobre el estado de los préstamos en ejecución que prepara la Representación. Se incluirá un resumen de estos temas en el informe anual sobre desempeño de la cartera que se prepara al comienzo de cada año civil.

M. Presentación de informes financieros y auditoría

- 3.21 Se mantendrán cuentas independientes para el proyecto en lo que se refiere al componente de obras civiles y equipo y para el componente institucional en cada una de las UEP correspondientes. La UEP para obras civiles y equipo consolidará los estados financieros de final de año. Estos estados financieros y los de la AAJ y AEROTEL serán auditados por una firma independiente de auditores externos satisfactoria para el Banco. Los informes de auditoría se presentarán al Banco dentro de los cuatro meses siguientes al término de cada ejercicio económico durante el período de ejecución del proyecto 10/.

9/ Véase las condiciones especiales.

10/ Véase las condiciones contractuales.

IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y FINANCIERO

A. Antecedentes

- 4.1 En el capítulo I se analizó sucintamente la actual estructura institucional del sector y los cambios radicales emprendidos, uno de los cuales consiste en la eliminación de lo que resta de la AAJ, organismo ejecutor del programa propuesto, tras la separación del SIA, y el otro consistente en la conversión de un organismo central del gobierno (el CAD) en un ente autónomo (la CAA). En este capítulo se ofrece una visión general de esas instituciones en la actualidad, se describen las medidas que deben tomarse para ejecutar en la forma debida los cambios planificados y se indica en qué forma el programa propuesto afectará los cambios y será afectado por éstos. Asimismo, el capítulo complementa la información que se presenta en los párrafos 1.19 a 1.21 y se examina algunos de los factores que influyeron en la nueva configuración del sector.

B. La Dirección de Aeropuertos de Jamaica (AAJ) Ltda.

1. Situación actual

- 4.2 La AAJ se creó en 1974 como una organización comercial para operar los aeropuertos prescritos y prestar y mantener los servicios necesarios a esos fines, salvo los de navegación. En el NMIA y el SIA, la Dirección es responsable actualmente por los servicios de incendios, seguridad, información, mantenimiento y de limpieza, y por la provisión de equipos para el manejo de equipajes. Los servicios de seguridad se contratan con el sector privado y las aerolíneas proveen los de operaciones en tierra. Los servicios terrestres auxiliares, como tiendas, comidas, bancos y estacionamiento, están a cargo de empresas particulares usufructuarias de contratos de concesión con la AAJ. En los cuatro aeropuertos internos (Tinson Pen, Ken Jones, Boscobel y Negril) la AAJ presta servicios limitados por los cuales no percibe ingresos. Esos aeropuertos pertenecen al CAD. Actualmente la AAJ tiene aproximadamente 600 empleados.
- 4.3 Sus fuentes de ingreso son los derechos por concepto de aterrizaje, uso de terminal y seguridad y las concesiones. Los ingresos que rinden esas fuentes y otras de carácter operativo ascienden a un promedio anual de US\$16,9 millones, de los cuales dos tercios corresponden a los derechos de aterrizaje y uso de terminal. Este nivel de ingresos ha sido suficiente para sufragar los gastos operativos, cuyo promedio es de aproximadamente US\$14,4 millones anuales. Los gastos administrativos, que constituyen el rubro más abultado, representan el 39% del total, con un promedio de US\$5,6 millones, de los cuales US\$1,6 millón corresponde a la oficina central. Por otro lado, los gastos de mantenimiento, que no han sido suficientes por el estado en que se encuentra la

infraestructura para las operaciones de aeronavegación, han representado apenas el 6% de los gastos operativos.

- 4.4 A pesar de los resultados positivos, la AAJ ha tropezado con dificultades para financiar el nivel deseable de mantenimiento periódico y las inversiones de capital con las operaciones, principalmente debido a que las recaudaciones son inadecuadas. Por ende, ha financiado las inversiones de capital con recursos presupuestarios del gobierno y las ganancias se han reflejado en un volumen creciente de cuentas por cobrar, que al cierre del ejercicio fiscal de 1994 ascendía a US\$8,2 millones. Si bien este saldo se debe, en parte, a las deficiencias en el cobro de las deudas y el control del crédito, también parte de las cuentas a cobrar corresponde a dependencias del gobierno. Por consiguiente, desde una perspectiva financiera, puede considerarse la financiación gubernamental de las inversiones como una cancelación de cuentas por cobrar del gobierno que no se han pagado.
- 4.5 Como se dijo antes, se prevé que el SIA se separará de la AAJ en septiembre de 1995. Cuando esto ocurra, la estructura de la AAJ consistirá, básicamente, en la oficina central y la región oriental operando el NMIA. Eso no es solo un esquema ineficiente, sino que no es práctico, puesto que las operaciones del NMIA no podrán financiar el costo de la oficina central. Por consiguiente, la AAJ proyecta incorporar las operaciones de la oficina central a las del NMIA con carácter temporario, a fines de 1995. Con esta finalidad, se lleva a cabo un examen de la estructura orgánica, las funciones y los sistemas, y una evaluación de las necesidades de equipos y recursos humanos. Además, en el curso de la auditoría administrativa que se efectuará en la operación con el FOMIN, se analizará la estructura y funciones futuras de la nueva NMIA Ltda.

2. Repercusión de los cambios institucionales en la ejecución del programa

- 4.6 Los cambios institucionales mencionados no afectarán la ejecución del programa, ya sea en lo atinente a las obras civiles en las instalaciones para la aeronavegación y el mejoramiento de los sistemas de navegación y comunicaciones, como en el componente reglamentario e institucional. Como se indicó en el capítulo anterior, el componente de obras civiles y equipos se ejecutará mediante contratos directos, con el apoyo de firmas consultoras idóneas en esos aspectos y bajo la supervisión general de la UEP, subordinada a la AAJ. Si ésta desapareciera antes de la terminación de las obras, se ha previsto que continúe existiendo la misma estructura básica de ejecución y que la UEP pase a depender de AAJ Holdings Ltda. que, como se dijo, conservará la propiedad de las instalaciones para las operaciones de aeronavegación. En cuanto al componente reglamentario e institucional, la relación funcional y operativa de la UEP se establecerá con el Grupo de Trabajo y el Comité Interministerial y, por lo tanto, no resultará afectada en modo alguno por los cambios.

3. Repercusión financiera de los cambios institucionales

- 4.7 Los cambios institucionales influirán positivamente en la financiación del programa. En el caso de la AAJ, el análisis que se ofrece en el capítulo V muestra que tras la separación del SIA, la capacidad de generación interna de fondos por concepto de sus operaciones, aumenta hasta llegar al punto en que, a diferencia de la situación descrita en el párrafo 4.3, dichos recursos llegan a ser suficientes para financiar parte de los gastos de capital del programa. Por otro lado, la ejecución del propio programa determinará cambios significativos en las operaciones de la compañía, puesto que aumentará el total de activos y la relación entre deuda y capital tendrá un vuelco positivo.

C. El Departamento de Aviación Civil (CAD)

1. Situación actual

- 4.8 El CAD tiene dos funciones básicas. Presta servicios de control del tráfico aéreo (ATCS) que comprenden los sobrevuelos dentro de la Región de Información de Vuelo de Jamaica y control de tráfico aéreo terminal en los aeropuertos. Asimismo cumple la función de reglamentación del otorgamiento de licencias para las tripulaciones y el resto del personal, registro y operaciones de aeronaves, su aeronavegabilidad y seguridad. Su personal consiste en 124 empleados dedicados principalmente a servicios de tráfico (75), mantenimiento en tierra y edificios (20) y tareas administrativas (20).
- 4.9 Durante los tres ejercicios fiscales recientes el departamento generó un promedio anual de ingresos de US\$2 millones, por concepto de servicios de ATCS y reglamentarios. Sin embargo, este ingreso se encauza por ley hacia el Fondo Consolidado del gobierno, mientras que el funcionamiento del departamento se financia con recursos presupuestarios que se han revelado insuficientes para sufragar las inversiones requeridas. En el mismo período, los gastos totales ascendieron a un promedio de US\$1,2 millón, cifra de la cual US\$1,1 millón fue para gastos ordinarios. Por lo tanto, los gastos en mejoras fueron nulos, aunque las necesidades acumuladas de inversiones del departamento ascienden a US\$29,5 millones.
- 4.10 La falta de control sobre sus propios recursos, ha limitado al departamento en lo que concierne a planificación e iniciativa financiera. Carece de personal para analizar y establecer un nivel de tarifas apropiado. Pese al nivel relativamente alto de gastos ordinarios, el departamento padece una constante rotación de controladores del tráfico aéreo que, debido a las bajas remuneraciones, emigran al exterior o buscan empleo en el sector privado. Los controles sobre las recaudaciones son débiles. Los sistemas presupuestarios y contables son inadecuados, se llevan a mano según el criterio de registro de caja y carecen de procedimientos establecidos.

2. Cambios que apoya el programa

- 4.11 La transición de un departamento ministerial a un ente autónomo impone varios ajustes y actividades institucionales. Entre ellos figuran el establecimiento de sistemas financieros, presupuestarios y comerciales; la valuación y establecimiento de la estructura inicial de capital para el ente; el examen de la estructura orgánica y determinación de los sistemas y recursos humanos necesarios; y el establecimiento de controles administrativos, incluido el desarrollo de la función de auditoría interna. **Esas actividades forman parte de la operación paralela con el FOMIN.**

D. Telecomunicaciones Aeronáuticas Ltda. (AEROTEL)

- 4.12 AEROTEL, una empresa que pertenece totalmente al gobierno, posee y mantiene los equipos de radio y telecomunicación de datos necesarios para la navegación aérea. Mantiene también los radares y equipos periféricos del CAD, los sistemas electrónicos de seguridad y altavoces para el público, y las computadoras de los aeropuertos de Jamaica. Sus ingresos, por consiguiente, provienen del alquiler de sus equipos y la provisión de servicios de mantenimiento electrónico. Lleva a cabo estas funciones con una dotación de 33 personas, técnicos en su mayoría.
- 4.13 AEROTEL es una empresa pequeña que se encuentra en buena situación financiera pero debe mejorar las cobranzas, especialmente a las dependencias del gobierno. Con este fin, se inició la puesta en práctica de estas medidas: i) en el marco del programa, AEROTEL cancelará en libros las cuentas a cobrar a esas dependencias, a modo de reconocimiento de la contribución del gobierno al componente de capital de la compañía incluido en el programa, y ii) la compañía está fortaleciendo su función comercial y los sistemas afines.

E. La nueva estructura institucional

1. La base conceptual para la privatización del aeropuerto

- 4.14 La base conceptual para la privatización del aeropuerto se encuentra en el Documento Ministerial No. 34 que fija los objetivos y lineamientos generales de la política de privatización en Jamaica. En él se describe la privatización como una estrategia fundamental del gobierno para lograr crecimiento y desarrollo en el ámbito de una economía de mercado, motivado por estos factores: 1) mayor eficiencia en el funcionamiento de las empresas escogidas para la privatización; 2) reducción de la sangría de recursos fiscales; 3) optimización del uso de los recursos administrativos del gobierno; 4) logro de mayor acceso a los mercados, la tecnología y el capital extranjeros, y 5) ampliación de la base propietaria y participación directa del capital en la economía.

- 4.15 Estos principios ya sustentaron provechosamente la privatización de un elevado número de empresas, entre ellas el Banco Comercial Nacional de Jamaica, la Compañía de Cemento del Caribe, la industria azucarera y, en fecha más reciente, Air Jamaica. Se pusieron en venta Trans-Jamaican Airlines Ltd., el transportista interno que presta servicios al SIA y al NMIA, y cuatro aeródromos internos, y se prevé que las empresas de agua y energía sigan en breve el camino de la privatización.
- 4.16 Los consultores que el gobierno contrató con objeto de que elaboraran opciones de privatización para la ampliación de los servicios terminales en el SIA, adaptaron esos principios generales de privatización a la empresa "aeropuerto" y plantearon estos factores como sustento de su estudio: a) mejoramiento de la eficacia de las operaciones del aeropuerto, medida por indicadores como los ingresos por pasajero, número de pasajeros atendidos por cada empleado, etc.; b) eliminación de la necesidad de subsidios del gobierno (por medio de préstamos o asignaciones); c) obtención de fondos en los mercados de capital y no en el Ministerio de Finanzas; d) transferencia del riesgo del gobierno al sector privado; e) transformación del papel del gobierno para que asuma una función normativa y de supervisión reglamentaria, sin intervenir en la operación y administración directas, y f) poner a disposición del público en la bolsa de valores acciones del aeropuerto.
- 4.17 Con estas definiciones operativas de los objetivos de la privatización, los consultores cumplieron su cometido y elaboraron un modelo de privatización para las instalaciones de la terminal en el SIA.

2. El modelo Sangster

a. Instalaciones de la terminal

- 4.18 En noviembre de 1993 las instalaciones terrestres de la terminal del SIA se convirtieron en una sociedad de responsabilidad limitada, denominada Sangster International Air-terminal Ltd. (SIA Ltd.). SIA Ltd. se estableció formalmente como subsidiaria perteneciente en su totalidad a la *Airports Authority of Jamaica Holdings Ltd.* (AAJH Ltd.), constituida, a su vez, en noviembre de 1993, como subsidiaria perteneciente en su totalidad a la Dirección de Aeropuertos de Jamaica. Se encomendó a SIA Ltd. financiar, construir, poseer y operar la nueva terminal propuesta. Con ese fin, SIA Ltd. arrendará al gobierno por 49 años los terrenos que circundan las instalaciones actuales y recibirá una licencia a largo plazo para operar las dependencias del aeropuerto. Los activos de la AAJ en el lugar fueron tasados y convertidos en capital en SIA Ltd., además de lo cual el gobierno convino en proveer US\$20 millones de capital nuevo, que se financiará con los ingresos por concepto de tasa de embarque y comisiones de pasajero. Se prevé que la separación efectiva de SIA Ltd. de la AAJ tenga lugar el 1 de septiembre de 1995.

- 4.19 La Corporación para la Inversión Privada en el Exterior (OPIC) ha acordado extender un seguro contra riesgo político, por un monto de US\$90 millones, para la deuda prioritaria del proyecto (véase en el párrafo siguiente la fórmula financiera propuesta). Como parte de este acuerdo, fue necesario presentar una estructura que incluyera el compromiso irrevocable de proceder a la privatización. Esto se hará mediante la firma de una Escritura de Privatización Obligatoria por parte de AAJ Holdings Ltd. y un Fideicomisario de Privatización, que será seleccionado entre firmas reputadas que operan en Jamaica 11/. En el marco de este arreglo, el gobierno transferirá el 70% del capital del SIA al Fideicomisario de Privatización que asegurará la colocación privada de, por lo menos, el 70% de las acciones. El gobierno conservará el 30% de las acciones del capital de SIA Ltd.
- 4.20 Se estima que el costo del proyecto asciende, aproximadamente, a US\$105 millones y el Citibank, asesor financiero, ha propuesto la siguiente estructura financiera: 1) deuda prioritaria - préstamo garantía del Eximbank de los Estados Unidos u otras fuentes - US\$50 millones; 2) deuda prioritaria subordinada con instituciones financieras del exterior - US\$20 millones; 3) emisión de bonos convertibles en el mercado local - US\$15 millones; y 4) aporte de capital del gobierno de Jamaica - US\$20 millones.
- 4.21 En lo que atañe a la administración de las instalaciones, la OPIC y otras instituciones del sector privado que a la fecha han manifestado interés en participar en el proyecto, han cuestionado la idea de que se otorgue a la AAJ un contrato de administración hasta que la nueva terminal entre en funcionamiento. Consideran que, en cambio, la administración superior debe contratarse en el sector privado. Con ese fin, se escogió al Grupo de Administración Internacional (IMG), una firma de administración de aviación, para que colabore en la preparación de una nueva estructura orgánica y normas de desempeño. Se prestará atención inmediata a la configuración de las ramas funcionales clave, como finanzas, administración de concesiones y comercialización, que antes estaban dentro de la órbita de la oficina central de la AAJ.

b. Instalaciones para la navegación aérea

- 4.22 El gobierno, por intermedio de AAJ Holdings Ltd., continuará siendo propietario de las instalaciones para la navegación aérea, consistentes en las pistas y equipos fijos. Se requerirá a AAJ Holdings Ltd. que contrate la administración de las operaciones de navegación aérea con SIA Ltd. Este arreglo no elimina la posibilidad de pasar, en algún momento, de la privatización de la administración de las instalaciones de navegación aérea a la privatización de la propiedad de dichas instalaciones.

11/ El Fideicomisario de Privatización ya fue seleccionado y su nombramiento aguarda la aprobación del gobierno.

3. Un nuevo marco reglamentario

- 4.23 Una vez que se optó por la privatización del aeropuerto, surgió la necesidad de un marco reglamentario, técnico y económico, que fuera eficaz, claro y transparente, para la participación del sector privado en la financiación de las instalaciones y servicios de aeropuertos. Este fue uno de los principales temas de las tratativas con la OPIC y otros intereses del sector privado y, acorde con ello, fue el objetivo de un estudio reglamentario e institucional del sector de aeropuertos de Jamaica que financió el Banco (Ref: ATN/SF-4596-JA). Entre las principales recomendaciones del estudio figuraron estas: 1) debería iniciarse inmediatamente la transformación del NMIA en sociedad comercial, creándose NMIA Ltd. según el modelo de SIA Ltd.; 2) la oficina central de la AAJ debería abolirse y sus funciones restantes deberían ser asumidas por AAJ Holdings; 3) debería desarrollarse un marco explícito de reglamentaciones económicas, cuya administración quedaría fuera de la Oficina de Regulación de Servicios, y 4) debía transformarse la CAD en una Dirección de Aviación Civil, a fin de otorgarle autonomía financiera y establecer mayor claridad en cuanto a su rendimiento financiero.
- 4.24 Estos antecedentes suministraron las bases de la nueva estructura de organización que aparece en la Figura 2.

V. VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROGRAMA

A. Viabilidad técnica

- 5.1 La viabilidad técnica del programa propuesto se estableció en parte sobre la base del examen que hizo el equipo del proyecto de los estudios y los diseños y especificaciones básicas, y de su verificación de que habían sido preparados conforme a normas y principios de ingeniería generalmente aceptados. Además, las especificaciones incluyeron todas las consideraciones relativas al tratamiento adecuado del medio ambiente, medidas frente a desastres naturales que se pondrían en práctica con motivo de terremotos y tormentas tropicales, y procedimientos de emergencia en el aeropuerto.
- 5.2 El equipo de proyecto también tomó en cuenta la falta de experiencia local en la administración de proyectos de construcción de instalaciones para la navegación aérea y procedimientos de aseguramiento y control de calidad, y considerando que los pliegos de licitación estipulan que habrá una interferencia mínima en las operaciones normales del aeropuerto durante la ejecución de las obras civiles, previó la contratación de una firma consultora internacional que asegurará la capacidad y experiencia técnica necesarias para administrar y supervisar el programa. También se ha provisto para proporcionar al personal local experiencia en la administración del mantenimiento de instalaciones para la navegación aérea. Este aporte, junto con la obligación contractual del prestatario de poner a disposición los fondos necesarios, debe asegurar el mantenimiento adecuado de las instalaciones, una vez terminadas.
- 5.3 Finalmente, el calendario de ejecución se preparó teniendo en cuenta las características de las obras y el tiempo necesario para completar el proceso de licitaciones. Sobre la base de la experiencia anterior, se considera que es un calendario realista.

B. Viabilidad financiera

- 5.4 En esta sección se evalúa el efecto de la inversión en el programa sobre las finanzas proyectadas de AAJ y AEROTEL. Debido a la separación del SIA, las proyecciones de AAJ incluyen solamente las operaciones del NMIA y de la oficina central de la AAJ. Como en el caso del CAD, no es posible elaborar proyecciones significativas de estados financieros debido a la falta de antecedentes de estados sobre una base de contabilidad en valores devengados, y el proceso de reorganización de la entidad que cambiará, sin duda, la estructura actual de costos y financiamiento. En esta sección, asimismo, se evalúa el aporte relativo de recursos presupuestarios del gobierno, por la vía de la atención de una parte de las necesidades de contrapartida local (US\$10,5 millones dentro de un total de US\$15,3 millones).

- 5.5 La preparación de las proyecciones financieras de la AAJ para los ejercicios fiscales de 1995 a 1999 se hizo contabilizando aumentos de 60% en los derechos de aterrizaje y de uso de la terminal que la AAJ fijó en mayo de 1994, pero suponiendo que se llegará a ese incremento en forma gradual durante los ejercicios fiscales de 1995 a 1997. Para otros rubros de ingreso se supusieron aumentos de 5% a 10%, aunque actualmente la AAJ procura que sean mayores. La proyección de los gastos operativos se trazó a partir del nivel de operaciones previsto en una nueva compañía sin el SIA pero con gastos anteriores insuficientes en rubros clave (mantenimiento, por ejemplo). Las inversiones son las previstas en el programa (US\$27,3 millones) y otras estimadas en US\$1 millón por año.
- 5.6 Los ingresos operativos aumentan de US\$10,2 millones, cifra real para el ejercicio fiscal de 1994, a US\$17,3 millones en 1999 (incremento anual de aproximadamente 11%), y en el mismo período los gastos operativos pasan de US\$11,6 millones a US\$16,7 millones (alrededor de 8% anual). Debido al incremento de los gastos de depreciación que surgen de la inversión propuesta, la relación operativa (gastos operativos/ingresos operativos) es más de 1 hasta el ejercicio fiscal de 1996, pero de allí en adelante mejora y, como resultado, la compañía suma US\$2,1 millones por concepto de ganancias retenidas durante el período.
- 5.7 Los fondos de generación interna ascienden a un total de US\$10,4 millones en el período, cuantía que, agregada a los recursos del préstamo del BID y a la porción de contrapartida local del gobierno, cubre las inversiones del período. La inversión del programa, la modalidad de financiamiento y los resultados previstos transformarán radicalmente la situación financiera de la compañía: el total de activos aumenta de US\$16,9 millones en el ejercicio fiscal 1994, a US\$43 millones en 1999, y la estructura de capital en relación con la deuda se invierte, pasando de 1:1,7 en 1994, a 2,5:1 en el último ejercicio del período.
- 5.8 Las proyecciones financieras de AEROTEL para el mismo período arrojan un resultado operativo algo distinto, por el efecto de la depreciación de las inversiones del programa, de US\$7,3 millones (más US\$1,6 millón de otras inversiones) en una empresa más pequeña. Debido a la disponibilidad de más y mejor equipo, se prevé que los ingresos aumenten a razón de 10% anual, aproximadamente, de la cifra de US\$0,9 millón en el ejercicio fiscal 1994, a US\$1,5 millón en 1999. Además, gracias a la solución de las cuentas a cobrar y a mejoras en el sistema comercial, mejora la situación en materia de obligaciones en mora y se prevé que los gastos operativos sin depreciación se mantengan en el mismo nivel (US\$877.000 en el ejercicio fiscal 1994 y US\$867.000 en 1999). Por ende, el ingreso operativo antes de la depreciación es positivo en todos los ejercicios del período de la proyección, y varía de un mínimo de US\$48.000 en el ejercicio fiscal 1994 a un máximo de US\$584.000 en el ejercicio de 1999.

- 5.9 La depreciación, sin embargo, se multiplica por diez durante el período (US\$61.000 en el ejercicio de 1994 y US\$612.000 en el de 1999) y su coeficiente de cobertura a partir del ingreso operativo antes de la depreciación, mejora de 17% al comienzo del período, a 95% al final.
- 5.10 Los fondos de generación interna, por un monto de US\$2 millones durante el período, cubrirán las otras inversiones mencionadas antes (US\$1,6 millón), el servicio de la deuda existente y un pequeño incremento del capital de trabajo. Como en el caso de la AAJ, la situación financiera de AEROTEL habrá cambiado profundamente al término del período. El total de activos aumenta de US\$1,4 millón en el ejercicio fiscal 1994, a US\$7,2 millones en 1999, y el coeficiente capital-deuda pasa de 1,8:1 en 1994, a 88:1 en el último ejercicio del período.
- 5.11 Los requerimientos de aporte de contrapartida local por parte del gobierno ascienden a US\$14,9 millones durante un período de tres años. A los efectos de la comparación, durante los tres ejercicios fiscales recientes, las contribuciones del gobierno a la AAJ ascendieron a US\$19,2 millones ^{12/}. La contrapartida anual del gobierno, de un equivalente aproximado de US\$5,0 millones, representa casi el 1% de los gastos de capital del gobierno en el ejercicio fiscal 1994. Por ende, la contrapartida local no constituirá una carga financiera para el presupuesto nacional. La AAJ proveerá el resto de los fondos de contrapartida (US\$4,8 millones), de los cuales ya ha comprometido cerca de US\$1,7 millón, como se indica en el párrafo 3.10. El saldo (US\$3,1 millones) sería provisto en forma oportuna, en vista de la mejor situación financiera prevista de la AAJ que se ha mencionado anteriormente. Las perspectivas serán aún más auspiciosas si se concretan las posibilidades de cofinanciamiento.

C. Viabilidad institucional

- 5.12 Desde un punto de vista institucional, la ejecución del programa es relativamente simple porque aproximadamente el 36% de los costos corresponde a la adquisición de equipos con claras especificaciones técnicas y que se encuentran disponibles, y a la contratación de la ejecución del componente de obras civiles y su supervisión. Por consiguiente, la capacidad institucional para llevar a cabo el programa guarda relación con el grado de organización en materia de programación, adquisiciones, administración de contratos y controles contables. El diseño tomó en cuenta el fortalecimiento de esas funciones en la organización y dotación de personal de la UEP.

^{12/} La AAJ contabilizó los fondos que recibió del gobierno como préstamos, pero no se requirió pago del servicio de la deuda, lo que de hecho convierte esos fondos en contribuciones.

- 5.13 El programa se llevará a cabo en paralelo con una operación del FOMIN que, además de reorganizar el subsector de aviación, tiene por objeto establecer y fortalecer las funciones administrativa y financiera en la nueva NMIA Ltd. y en la CAA. Esas funciones guardan relación directa con la administración de activos y, como resultado, se prevé una mejora del mantenimiento de los activos, incluidos los financiados por el programa. En cuanto a AEROTEL, habida cuenta de que su razón de ser es la atención de sus equipos, está asegurado el mantenimiento de las inversiones que se adquiriera por medio del programa.

D. Viabilidad ambiental

- 5.14 La ejecución del programa puede tener algunos efectos negativos localizados y de corto plazo, principalmente en términos de ruido y contaminación por polvo y escurrimiento de aguas pluviales durante la construcción, si se permite su deslizamiento hacia el mar. Un mejoramiento de las instalaciones de desagüe de las aguas de lluvia aumentaría el flujo de agua potable mezclada con residuos petroleros (por ejemplo derrames de fuel oil o petróleo), además de un mayor flujo de aguas residuales provenientes de las operaciones mejoradas del aeropuerto, podría surtir un efecto significativo en el largo plazo. Sin embargo, como se dijo, esos impactos son fácilmente controlables y en las especificaciones del proyecto se incluirán medidas de alivio apropiadas. La firma que se encargará de la supervisión del programa será responsable de asegurar la adopción de esas medidas.

E. Viabilidad económica

- 5.15 La pista e instalaciones conexas del NMIA están gravemente deterioradas y desde un punto de vista técnico y de seguridad, no pueden seguir abiertas al tráfico mucho tiempo más sin ser objeto de rehabilitación. Como cuestión práctica, no existe una alternativa realista al mantenimiento del aeropuerto de Kingston abierto al tráfico de aviones comerciales a reacción, habida cuenta de que Kingston es la ciudad más grande y la capital del país, y del costo obvio y los inconvenientes de la única otra opción, el SIA, con conexiones por medio de aviones pequeños o vehículos de superficie (cuatro horas de viaje). Por ende, no se trata de decidir si se lleva a cabo el proyecto o no, sino de definir la mejor opción para hacerlo.
- 5.16 Hay tres opciones básicas para mantener el aeropuerto en funcionamiento, a saber: i) reconstruir la pista ahora y hacerla objeto de mantenimiento en el futuro; ii) en lugar de reconstruir ahora, llevar a cabo un mantenimiento periódico y exhaustivo para contener y rectificar el deterioro, continuando con esta estrategia por tiempo indefinido, y iii) demorar la reconstrucción por un período determinado, lo que exigiría un mantenimiento periódico exhaustivo hasta que se llevara a cabo el proyecto de reconstrucción. El

cuadro del Anexo I muestra la corriente futura de costos que correspondería a cada una de estas opciones.

- 5.17 Como se observa en el cuadro, en cada caso se logra el objetivo de mantener el aeropuerto abierto y a la altura de las normas, por lo cual los beneficios que obtiene el país son los mismos. Por consiguiente, la estrategia óptima es la que minimiza el valor neto actual (VNA) de esta futura corriente de costos. Los VNA se calcularon usando un factor de descuento (tipo de interés anual) de 12%. Además, se calculó una tasa de rentabilidad interna (TRI) usando como base la estrategia de mantenimiento periódico (en caso de que no se ejecute el proyecto) y la reconstrucción inmediata, que es el caso de ejecución del proyecto.
- 5.18 El examen de los resultados de VNA indican que se logra el costo mínimo mediante la ejecución inmediata del programa. Las estrategias de postergación son más costosas y la de mantenimiento periódico por tiempo indeterminado es la más costosa de todas. Para calcular la tasa de rentabilidad del proyecto, la comparación entre rehabilitación y mantenimiento arroja una TRI de 19,2%.

F. Riesgos

- 5.19 El riesgo mayor para el resultado de la operación propuesta guarda relación con la disponibilidad y oportunidad de los recursos de contrapartida local. Habida cuenta de la importancia del aeropuerto como uno de los principales núcleos de tránsito de carga y pasajeros, y de la necesidad de continuar las operaciones con un mínimo de perturbación mientras se lleva a cabo la construcción, el programa es sumamente sensible a los plazos y no admitirá el tipo de demoras que invariablemente afectó en el pasado las operaciones, debido a la incapacidad del gobierno para aportar puntualmente los fondos de contrapartida. Sin embargo, en la medida que den resultado los esfuerzos para obtener un caudal significativo de cofinanciamiento, el riesgo de incurrir en tales demoras se reducirá. Alternativamente, el programa habría debido recibir consideración especial en el ejercicio anual de asignaciones, estrategia que en el pasado rindió algunos frutos.

G. Orientación hacia la reducción de la pobreza

- 5.20 El programa propuesto no satisface condición alguna de las que permitirían clasificarlo como "inversión orientada a reducir la pobreza".

ANALISIS DE ALTERNATIVAS

AÑO	SIN PROYECTO	CON PROYECTO	NETO	1 AÑO DE DEMORA	2 AÑOS DE DEMORA
-2	3.824	14.000	-10.176	3.824	3.824
-1	3.824	6.307	-2.483	14.000	3.824
1	3.824	20	3.804	6.307	14.000
2	2.875	40	2.835	20	6.307
3	2.875	60	2.815	40	20
4	2.875	100	2.775	60	40
5	2.875	100	2.775	100	60
6	2.875	100	2.775	100	100
7	2.875	100	2.775	100	100
8	2.875	100	2.775	100	100
9	2.875	100	2.775	100	100
10	2.875	100	2.575	100	100
11	2.875	300	2.575	300	100
12	2.875	300	2.575	300	300
13	2.875	300	2.575	300	300
14	2.875	300	2.575	300	300
15	2.875	300	2.575	300	300
16	2.875	300	2.575	300	300
17	2.875	300	2.575	300	300
18	2.875	300	2.575	300	300
0,12					
	23.754	18.294		19.721	20.994
TRI 19,18%					

PROYECTO DE RESOLUCION

JAMAICA. PRESTAMO /OC-JA AL GOBIERNO DE JAMAICA
(Programa de Reforma y Mejoramiento de Aeropuertos)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Gobierno de Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Reforma y Mejoramiento de Aeropuertos. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$26.535.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Jamaica, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.