

PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL SECTOR RURAL**(JA-0113)****RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario y garante:	Gobierno de Jamaica	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda	
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$10,0 millones
	Aporte local:	<u>US\$ 2,5 millones</u>
	Total:	US\$12,5 millones
Plazos y condiciones financieras:	Plazo de amortización:	25 años
	Período de gracia:	5 años
	Período de desembolso:	5 años
	Tipo de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria
Objetivos:	Mejorar las condiciones de saneamiento y salud de las zonas rurales de Jamaica con ampliación de la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en las zonas pobres definidas como tales en el mapa de pobreza de Jamaica.	
Descripción:	El programa consiste en financiar la ampliación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico para las comunidades pobres carentes de ellos. Para asegurar su sostenibilidad, el programa se basa en principios de participación comunitaria y en el estímulo a la participación del sector privado en la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas. Se prevé que el programa proveerá servicios de abastecimiento de agua a más de 25.000 habitantes. También prevé un componente de fortalecimiento del Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda (MOWH) con el fin de acelerar la ampliación actual y futura de la cobertura del sistema de abastecimiento de agua en las zonas rurales del país.	

La estrategia del Banco en el país y en el sector:

En el documento de país correspondiente a Jamaica (GN-2025) se definen dos objetivos principales. El primero consiste en apoyar el establecimiento de un entorno macroeconómico satisfactorio y, el segundo, en respaldar un proceso de ajuste estructural y de reforma destinado a promover el establecimiento de un medio propicio para el crecimiento y desarrollo a largo plazo, impulsados por el sector privado. El Banco aspirará a lograr esos objetivos concentrando sus actividades en cinco campos prioritarios, a saber: i) reestructuración y reforma del sector financiero; ii) desarrollo del sector privado; iii) modernización del sector público; iv) desarrollo social; y v) gestión ambiental.

El programa propuesto contribuirá a la puesta en marcha de la estrategia porque incidirá directamente en el componente de desarrollo social, puesto que procurará mejorar las condiciones sanitarias de por lo menos 25.000 habitantes de las zonas rurales pobres del país. También contribuye al componente de desarrollo del sector privado de la estrategia porque intenta crear una asociación entre las comunidades, el sector privado y el Gobierno de Jamaica en materia de construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua.

Análisis ambiental y social:

Dada la clase de obras que prevé el programa, en general, se puede esperar que el posible impacto ambiental desfavorable sea de pequeña magnitud, localizado y limitado sobre todo a la fase de construcción. Para contrarrestar estos efectos, existen medidas de mitigación relativamente sencillas y de fácil aplicación. Entre éstas cabe citar la cuidadosa planificación y supervisión de las obras previstas en el reglamento operativo del programa.

Beneficios:

Se prevé que el programa tendrá un efecto favorable, puesto que un mayor acceso a servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado mejorará la salud y la calidad de vida de la población beneficiaria. En particular, el programa beneficiará a las poblaciones más desposeídas del país, que abarcan una amplia región geográfica. Según lo previsto, otros grupos que se beneficiarán del programa serán el de las mujeres y los niños que, en general, se encargan de transportar el agua y velar por la salud de sus familias. El programa promoverá la activa participación de la mujer en las actividades planeadas, especialmente en las entidades comunitarias de abastecimiento de agua (CWO).

Riesgos:

- i) **Riesgo:** La capacidad del Ministerio de Abastecimiento de Agua y Vivienda (MOWH) para canalizar los fondos del programa hacia las entidades comunitarias.
Mitigación: Este Ministerio recibirá apoyo de las

empresas privadas que asesorarán a la Unidad de Ejecución del Proyecto (PIU); además, se incluye un componente de fortalecimiento institucional del MOWH.

- ii) **Riesgo:** Sostenibilidad de los sistemas después de su construcción y entrega a las entidades comunitarias. **Mitigación:** La participación de la comunidad y las tarifas que cobrarán las entidades comunitarias serán suficientes para cubrir todos los costos de administración y mantenimiento de los servicios. La Oficina de Reglamentación de Servicios Públicos autorizará las tarifas para cada comunidad.
- iii) **Riesgo:** Falta de interés de los empresarios locales en los contratos de construcción y operación. **Mitigación:** La Unidad de Ejecución del Proyecto promoverá el programa en el sector privado y realizará un análisis de factibilidad financiera antes de la convocatoria a licitación, a fin de garantizar una adecuada tasa de rentabilidad.
- iv) **Riesgo:** La capacidad de la comunidad para sustentar el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento de agua, habida cuenta que no se ha evidenciado éxito en esta materia. **Mitigación:** El Programa prevé un componente de desarrollo de la comunidad y de asistencia al MOWH para capacitación en esta materia.

**Cláusulas
contractuales
especiales:**

Antes del primer desembolso:

- i) Contratación del director del programa para la PIU y un plan para contratar a los demás integrantes de esta Unidad (véase el párrafo 3.1).
- ii) El texto final del reglamento operativo del Programa, el cual ya fue presentado al Banco y aprobado por éste (véase el párrafo 3.2).

Antes del desembolso para las obras:

- iii) Firma de los contratos con las empresas que trabajarán en el programa (véase el párrafo 3.9).
- iv) Firma del memorando de entendimiento entre las entidades comunitarias de abastecimiento de agua y el MOWH (véase el párrafo 3.11).

Otros:

- v) Para cualquier modificación del reglamento operativo del Programa se requerirá el acuerdo previo de las partes involucradas (véase el párrafo 3.2).

Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:

Esta operación reúne los requisitos para ser considerada como proyecto que contribuye al mejoramiento de la equidad social, según lo descrito en las metas indicativas establecidas por mandato del Octavo Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-1704). Además, reúne las condiciones que la habilitan como inversión destinada a la reducción de la pobreza (véase el párrafo 5.12). El país prestatario utilizará los 10 puntos porcentuales de financiamiento adicional (véase el párrafo 2.15).

Excepciones a políticas del Banco:

Ninguna.

Adquisición de bienes y servicios:

La adquisición de bienes por un valor de US\$250.000, y la contratación de obras de construcción por un valor de US\$1,5 millón y de servicios de consultoría por un valor de US\$200.000 se efectuarán mediante licitación internacional. Las adquisiciones de artículos de valor inferior al monto citado se realizarán de conformidad con la legislación nacional, que es compatible con los procedimientos del Banco.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco de referencia

- 1.1 Se estima que la población total de Jamaica es de 2,56 millones de habitantes (1999), con un crecimiento promedio de 0,9% anual en el decenio de 1990. El porcentaje de la población menor de 15 años se redujo a 31% del total y el de personas mayores de 65 años alcanzó 7%. La población urbana ha venido aumentando, de 55,7% en 1990 a 64,4% en 1999, debido sobre todo a la creciente migración de las regiones agrícolas a los centros urbanos de la isla.
- 1.2 Los indicadores de desarrollo social del país han tenido una modesta evolución en el último decenio. La mortalidad infantil, que era de 25 por 1.000 nacidos vivos en 1990, se redujo a 21 por 1.000 en 1998. La tasa de mortalidad también ha venido disminuyendo y registró 6 defunciones por 1.000 habitantes en 1998. Durante ese mismo año, la esperanza de vida al nacer era de 75 años, índice que representa una mejora en comparación con 73 años en 1990. A finales del decenio de los años noventa, la tasa de analfabetismo de la población menor de 15 años era aproximadamente de 14%.
- 1.3 En lo que respecta a la situación económica, el país creció 1% en 2000, después de una lenta tasa de crecimiento a comienzos del decenio de 1990 y de una contracción económica a finales de ese decenio, que llevó a la continua erosión del ingreso per cápita en ese decenio. Entre los factores que dan cuenta del crecimiento registrado en 2000 estuvieron el sólido crecimiento de los servicios, incluido un crecimiento de 6% en el turismo y un moderado aumento de las manufacturas. El sector de servicios financieros, que sufrió una crisis a finales del decenio de 1990, también mostró algún crecimiento en 2000 después de la introducción de medidas de rehabilitación con apoyo del BID y de otros organismos multilaterales.
- 1.4 El Gobierno de Jamaica enfrenta las dificultades de consolidar su aumento de estabilidad macroeconómica, reducir la carga de la deuda y promover el crecimiento económico sostenido. El Gobierno de Jamaica sigue asignando prioridad al control de la inflación, que logró reducir de 80% al comienzo de 1990 a 6% en 2000. Además, el Gobierno Central registró un déficit fiscal de 1% en 2000/01, que representa una baja en comparación con 7% en 1998/99, pero habrá que disminuir aún más el déficit general del sector público, que se redujo de 11% en 1998/99 a 5% en 2000/01. La baja de las tasas de interés con el fin de estimular el crecimiento económico es otro asunto de máxima prioridad y, de hecho, éstas han mostrado una tendencia descendente en el último año. Sin embargo, todavía están altas, lo que presenta un obstáculo para la inversión y el crecimiento. Esa reducción también ayudará a contener el servicio de la deuda, que absorbe más de la mitad del ingreso público en la actualidad, de manera que se puedan dedicar más recursos a la esfera social donde se necesita tomar medidas para aliviar la pobreza rural y mejorar la equidad. Esta operación abordará sobre todo estas últimas dificultades.

B. El sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Jamaica

1. Cobertura de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento

a. Zonas urbanas

- 1.5 Según la Encuesta de las Condiciones de Vida (1998), 65,1% de la población jamaicana tenía acceso a agua por medio de conexión residencial, 12,6% se abastecía de una fuente cercana y 22,3% carecía totalmente de ese servicio. Hay plantas de tratamiento de las aguas servidas en la mayoría de las zonas urbanas, con una cobertura de 92% en la zona metropolitana de Kingston y 60% en otras ciudades. Existen importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales en lo que respecta al acceso al servicio y a la calidad de éste. Si bien las familias tienen el mayor acceso a servicios de abastecimiento de agua en la ciudad capital y en otras zonas urbanas, en las zonas rurales la situación deja mucho que desear. Prácticamente toda la población de Kingston (97,2%) tiene acceso a agua por medio de conexión residencial, en tanto que la cifra correspondiente en las zonas rurales es solo de 38%.
- 1.6 En lo que respecta a la calidad, la situación es bastante homogénea entre las zonas rurales y urbanas, pero precaria. Más de un tercio de la población tiene servicios que se consideran inadecuados por razones como la calidad del agua proporcionada, la regularidad del agua disponible o el acceso a ésta. El tratamiento de las aguas servidas en la isla es limitado y es básicamente una comodidad del sector urbano. La familia jamaicana común gasta 2,1% de sus ingresos en servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, en tanto que el quintil más pobre gasta 4%. Además, algunas comunidades tienen acceso a abastecimiento “social” de agua, suministrada por medio de fuentes públicas o en camiones-cisterna en casos de emergencia y que actualmente recibe un subsidio de 100%.

b. Zonas rurales

- 1.7 La población rural de Jamaica es de 1,3 millones de habitantes aproximadamente, cifra que equivale a la mitad de la población nacional¹. En 1999, 36% de las familias rurales tenían inodoros y un total de 99% de las más pobres (de los sectores urbano o rural) tenían acceso a letrinas de pozo o a inodoros. El problema del servicio inadecuado de abastecimiento de agua coincide con la prevalencia de población en situación de pobreza en las zonas rurales de la isla. La demanda de agua en las zonas rurales se atiende por medio de i) conexiones domiciliarias o instaladas en el patio de las viviendas (38%); ii) fuentes públicas (26%); iii) tanques de recolección de agua de lluvia (22%); y iv) otros sistemas (14%). Aproximadamente 13% de las familias rurales tienen que recorrer una distancia de

¹ El censo de población define como rurales todas las regiones situadas fuera de la zona metropolitana de Kingston, las capitales de las parroquias y las principales ciudades.

más de 900 metros (1.000 yardas) en busca de agua y otro 8% de ellas usan agua de superficie sin ningún tratamiento. Las fuertes sequías han agravado la situación de este precario sistema de abastecimiento de agua en los últimos años.

- 1.8 El Gobierno de Jamaica estima que casi la mitad de la población rural recibe servicios inadecuados de abastecimiento de agua. En la actualidad, las comunidades rurales dependen de un conjunto de puntos de captación de agua de lluvia, manantiales protegidos y desprotegidos, agua corriente hasta fuentes públicas y conexiones domiciliarias. También dependen de agua no apta para el consumo, como la de los ríos, el riego y la escorrentía.
- 1.9 La responsabilidad del suministro de agua en las zonas rurales ha venido evolucionando con el transcurso de los años y se asigna unas veces a la Comisión Nacional de Servicios de Agua (NWC) y otras a los Consejos Parroquiales. Hoy en día, esta Comisión presta servicios a cerca de 80% de la población total; los Consejos Parroquiales atienden a 12% de la población rural con planes que exigen poca tecnología y un limitado número de programas privados presta servicio a una mínima parte del país (sobre todo a urbanizaciones residenciales, instalaciones turísticas y la industria de la bauxita). Ni la NWC ni los Consejos Parroquiales han logrado resolver con éxito la dificultad del abastecimiento de agua en el sector rural. En la actualidad, los Consejos Parroquiales administran pequeños sistemas que, en la mayoría de los casos, no proporcionan agua corriente.
- 1.10 El Gobierno de Jamaica ha hecho varios esfuerzos para abordar los problemas de abastecimiento de agua en el sector rural. Por medio del Programa de Reforma del Gobierno Local iniciado en 1993, Jamaica restituyó varias funciones y poderes a los Consejos Parroquiales, incluso la responsabilidad de 964 microsistemas de abastecimiento de agua (cuencas de captación de aguas de escorrentía, manantiales y estanques de acopio) que, por lo general, sirven a pequeñas comunidades rurales dispersas (hasta de 500 habitantes). Además, con arreglo al Programa de Desarrollo de la Infraestructura de las Parroquias (PIDP), parcialmente financiado por el Banco, también están en construcción varios microsistemas de abastecimiento de agua con un subsidio de 100% de la inversión, la operación y el mantenimiento.
- 1.11 En el decenio de 1990 comenzaron a aparecer los problemas del sector de abastecimiento de agua con más gravedad. Ya en 1997 era aparente la insatisfacción generalizada con los servicios de abastecimiento de agua cuando hubo algunos casos de disturbios civiles exacerbados por una fuerte sequía en todo el país. Como resultado, el Gobierno de Jamaica adoptó una serie de iniciativas para resolverlos, principalmente: i) una reorganización de las instituciones del sector de abastecimiento de agua; ii) nuevas inversiones en sistemas de abastecimiento de agua; iii) la definición y formulación de una política y una estrategia para el sector de abastecimiento de agua, con apoyo del Banco; y iv) el establecimiento de programas de emergencia, tales como el “Programa de Respuesta Rápida” establecido por el MOWH como solución a corto y mediano plazos de algunos de los problemas de abastecimiento de agua, especialmente en las zonas rurales.

2. Aspectos legales, institucionales y financieros del sector

a. El medio institucional

- 1.12 Para abordar los problemas del sector de abastecimiento de agua, el Gobierno de Jamaica ha hecho un magno esfuerzo en los últimos años, sobre todo en lo que respecta a i) la reorganización de las instituciones del sector de abastecimiento de agua y saneamiento; ii) nuevas inversiones en sistemas de abastecimiento de agua; y iii) la definición y promulgación de una política y estrategia para el sector de abastecimiento de agua. Con el fin de racionalizar la estructura institucional de abastecimiento de agua y saneamiento, el gobierno dio un importante paso al separar las funciones de autoridad de formulación de políticas, entidad de reglamentación y empresario. El antiguo Ministerio de Servicios Públicos se dividió en varios ministerios del sector. Como resultado, se creó el MOWH como la principal entidad encargada de la formulación de políticas de abastecimiento de agua. El Ministerio de Salud continuó con la responsabilidad del control de la calidad del agua y la Superintendencia de Servicios Públicos (OUR) se estableció bajo la supervisión del Ministerio de Industria, con la responsabilidad de reglamentar la energía, el transporte vial, las comunicaciones y los sectores de abastecimiento de agua y saneamiento. La Comisión Nacional de Servicios de Agua siguió siendo la principal entidad pública encargada de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en 80% del país. Con una función paralela a la de esta Comisión, existen varias entidades administradoras, que comprenden la Corporación de Desarrollo Urbano (UDC), las parroquias y unas pocas administradoras privadas.

C. El marco de reglamentación y la política sectorial del Gobierno

- 1.13 El Banco, por medio de cooperación técnica, ayudó al Gobierno de Jamaica en su empeño de establecer la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta última se creó en 1995 como entidad autónoma legalmente reconocida, subordinada al poder ejecutivo del Gobierno. Sus funciones son las siguientes: i) expedición de licencias de prestación de servicios; ii) reglamentación de servicios; iii) supervisión del nivel de calidad y eficiencia de esos servicios; iv) protección de los intereses de la comunidad; y v) verificación de la correcta aplicación de las disposiciones legales pertinentes y aprobación de las tarifas fijadas por cualquier proveedor.
- 1.14 En forma complementaria a la reforma del sector, a finales del decenio de 1999, el Gobierno de Jamaica aprobó, a nivel de gabinete, una política para el sector de abastecimiento de agua con el fin de permitir la prestación de servicios adecuados de abastecimiento de agua y alcantarillado. Los principales elementos de la política son: i) reorganizar las instituciones de abastecimiento de agua; ii) garantizar la disponibilidad de una cantidad mínima de servicios de una manera eficaz en función del costo; iii) garantizar normas mínimas de servicio a la población; iv) garantizar el suministro y uso eficientes de agua; v) movilizar otras fuentes de financiamiento; vi) introducir mecanismos de recuperación de costos; y

vii) garantizar el manejo eficaz y eficiente de un marco apropiado de reglamentación para proteger a los clientes, a los inversionistas y al medio ambiente. El gabinete aprobó la política para el sector de abastecimiento de agua en marzo de 1999 y, con la ayuda de consultas financiadas por el BID, comenzó a trabajar en la formulación de una estrategia y un plan de acción, terminados en noviembre de 2000 y difundidos para consulta pública en junio de 2001.

D. La estrategia del Banco en el país

- 1.15 En el documento de país correspondiente a Jamaica (GN-2025) se definen dos objetivos primordiales. El primero es apoyar el establecimiento de un medio macroeconómico satisfactorio y el segundo, apoyar un proceso de ajuste estructural y de reforma destinado a promover el establecimiento de un medio propicio para el crecimiento y desarrollo a largo plazo, impulsados por el sector privado. El Banco aspirará a lograr esos objetivos concentrando sus actividades en cinco campos prioritarios: i) reestructuración y reforma del sector financiero; ii) desarrollo del sector privado; iii) modernización del sector público; iv) desarrollo social; y v) gestión ambiental.
- 1.16 El programa contribuirá a la ejecución de la estrategia porque tiene un efecto directo en el componente de desarrollo social, mejorando la calidad de vida y las condiciones sanitarias de por lo menos 25.000 habitantes en las zonas rurales pobres del país. También contribuirá al componente de desarrollo del sector privado de la estrategia porque busca crear una asociación entre las comunidades, el Gobierno de Jamaica y el sector privado en la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua.

E. Medidas tomadas por el Banco y otros donantes en el sector en Jamaica

1. Medidas tomadas por el Banco

- 1.17 La participación directa del Banco en el sector de abastecimiento de agua de Jamaica comprende tres operaciones de préstamo por un total de US\$22,8 millones aprobadas en los años 1975 y 1978². Desde 1990, el Banco ha enfocado sus esfuerzos en el establecimiento de un marco de política y reglamentación del sector. En la actualidad, hay dos operaciones que financian el sector de abastecimiento de agua en pequeña escala: i) el Fondo de Inversión Social de Jamaica (préstamo 1005/OC-JA), que tiene un componente para financiar una pequeña infraestructura sanitaria (con menos de 500 beneficiarios) relacionado con la prestación de servicios sociales y servicios sanitarios públicos; y ii) el Programa de Desarrollo de la Infraestructura de las Parroquias (préstamo 1197/OC-JA) en 1999, por un monto de US\$50 millones (con un aporte de US\$35 millones del Banco), que destina

² Los fondos para estas operaciones se desembolsaron con mucha demora y el principal problema observado fue la falta de una fuente segura de abastecimiento de agua.

US\$2 millones a rehabilitar varios microsistemas de abastecimiento de agua (fuera del alcance del programa actual).

- 1.18 Además, se han aprobado tres actividades de cooperación técnica. La primera tuvo por fin promulgar leyes e instrumentos de reglamentación para facultar a la Superintendencia de Servicios Públicos para actuar como la principal entidad de reglamentación de la energía, las telecomunicaciones, el transporte y el abastecimiento de agua. Esta operación también ayudó a formular la política del sector de abastecimiento de agua mediante la elaboración de una detallada estrategia y un plan de acción para el sector. El objetivo de la segunda operación fue apoyar a la Comisión Nacional de Servicios de Agua en el ensayo de otras posibilidades de prestación de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento por parte del sector privado en tres casos piloto. Dentro del marco de las negociaciones bilaterales entre el Gobierno de Jamaica y varios consorcios privados para financiar un importante programa de inversión en el sector urbano, el Gobierno de Jamaica solicitó al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que cancelara esta actividad de cooperación. Con la tercera actividad de cooperación técnica se financió la estrategia y el plan de acción sobre recursos hídricos.

2. Medidas tomadas por otros donantes

- 1.19 La Unión Europea (UE) es una activa fuente de financiamiento del sector de abastecimiento de agua en las zonas rurales de la isla. En las zonas urbanas, los principales actores han sido el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La UE proporcionó €6,7 millones en recursos de donaciones para establecer cuatro plantas de abastecimiento y tratamiento de agua en las zonas rurales de Jamaica (el proyecto terminó en 1999) y aprobó hace poco otros €10 millones para otros cuatro sistemas de abastecimiento también en zonas rurales. El Banco coordina activamente sus actividades con esas instituciones. Como resultado, se espera que el JBIC cofinancie el proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento de Kingston actualmente en preparación con apoyo del Banco. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financia el apoyo institucional a la Superintendencia de Servicios Públicos para la elaboración de un reglamento para el sector de abastecimiento de agua y saneamiento, específico de la industria.

3. Coordinación entre el Banco y otros donantes

- 1.20 El Banco coordina activamente sus actividades junto con las de otros organismos que financian el sector de abastecimiento de agua. Como consecuencia, se espera que el JBIC cofinancie el proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento de Kingston (JA-0114), actualmente en preparación con apoyo del Banco.

F. Conceptualización del programa

- 1.21 Para resolver el problema de la deficiencia en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales, el Gobierno de Jamaica –con la cooperación técnica del Banco según la operación titulada “Diseño de un Programa de Abastecimiento de Agua para el Sector Rural” (ATN/DC-7079-JA)– preparó el Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural siguiendo la nueva política de abastecimiento de agua y saneamiento y las lecciones extraídas de experiencias y programas anteriores. Las conclusiones derivadas durante la preparación del programa demuestran que los principales problemas observados en el sector rural tienen su origen, entre otros factores, en lo siguiente:
- a. El trato institucional ha dado la Comisión Nacional de Servicios de Agua al sector rural en el país ha tenido un sesgo urbano (un “enfoque de servicio público”) introducido por. La naturaleza orgánica de la Comisión se especializa en grandes conglomerados urbanos y los planes de abastecimiento de agua en zonas rurales tienden a beneficiarse menos de las inversiones en infraestructura para recursos hídricos en comparación con las zonas urbanas, debido a que la población es más dispersa, la topografía más irregular y las fuentes se encuentran más alejadas.
 - b. El “enfoque en servicios públicos”, que privilegia a la extensión de las redes al sistema rural de abastecimiento de agua, da como resultado grandes obras y elevados costos de capital, con lo que crea un sesgo tecnológico en detrimento de técnicas adecuadas, más apropiadas, en menor escala.
 - c. El sesgo institucional, originado en el “enfoque en servicios públicos”, que lleva a dejar de lado alternativas institucionales más apropiadas para las pequeñas comunidades, por ejemplo, la participación de la comunidad o del sector privado en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas, como opción para prestar servicios sostenibles.
 - d. Como alternativa a la Comisión Nacional de Servicios de Agua, el Gobierno de Jamaica ha tratado de delegar esa responsabilidad en los Consejos Parroquiales. Sin embargo, se ha demostrado que esas organizaciones locales son débiles y, en la mayoría de los casos, no están preparadas para asumir la responsabilidad de prestar los servicios.
- 1.22 Como parte de la política nacional de abastecimiento de agua, el Gobierno de Jamaica ha definido como el principal objetivo asegurar el acceso de la población rural a servicios de abastecimiento de agua apta para el consumo y saneamiento apropiado en el año 2005. La estrategia para alcanzar este objetivo comprende los elementos siguientes: la modernización de los sistemas pequeños, el aumento de la eficiencia de las operaciones y la movilización de un mayor volumen de recursos al sector. La política: i) establece la participación de la comunidad en la operación y gestión de los sistemas pequeños de abastecimiento de agua y saneamiento como el

principal vehículo para la mejora de los servicios; ii) determina que la política tarifaria para las zonas urbanas y rurales será la misma, aunque permitirá la concesión de subsidios a los pobres; y iii) fomenta la participación del sector privado.

- 1.23 La estructura de la fijación de tarifas de los sistemas rurales administrados por la Comisión Nacional de Servicios de Agua es igual a la de los sistemas urbanos. Para los consumidores residenciales, el derecho de servicio es de US\$2,26 y las tarifas son de US\$0,28 por metro cúbico por los primeros 14 m³ de consumo mensual y de US\$0,5 a US\$1,1 por 15 a 91 m³. Se ha establecido una tarifa comercial e industrial homogénea, que es de US\$1,06 por m³. Las tarifas de servicio de alcantarillado son iguales a las de abastecimiento de agua y se destinan a cubrir el costo de los sistemas de recolección y tratamiento, donde existen. Las tarifas de servicio residencial hasta de 14 m³ se destinan a cubrir el costo de operación y mantenimiento y las tarifas restantes cubren los costos de inversión. Al analizar los datos de los estados financieros y tener en cuenta que las familias beneficiarias del programa consumirán menos de 15m³ por mes, las tarifas de servicio residencial y las cobradas por 14 m³ de consumo mensual cubren los costos de operación y el servicio de mantenimiento para el agua producida (US\$0,35/m³).
- 1.24 Las comunidades rurales de Jamaica se caracterizan por una población mayor y más concentrada que la de las comunidades rurales tradicionales de los países de América Central y del Sur. Según eso, en seguimiento de la política nacional, el MOWH ha cambiado su estrategia en el sector de abastecimiento de agua en las zonas rurales. El Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural es el resultado de este cambio de estrategia y se basa en los siguientes elementos innovadores:
- a. Da a las comunidades rurales una función proactiva en la concepción, construcción y administración de los proyectos.
 - b. En lugar de proporcionar fondos a la Comisión Nacional de Servicios de Agua para construir nuevos sistemas, define y enfoca los subsidios destinados a la población pobre de las zonas rurales según funciones explícitas y transparentes. Para cumplir con los requisitos establecidos, las comunidades deben participar en la concepción, la operación y el mantenimiento de los proyectos.
 - c. Deja la definición institucional como tema para un diálogo entre las comunidades y el MOWH, con la esperanza de financiar los diversos programas según las condiciones locales y las necesidades de la comunidad.
 - d. Permite la participación del sector privado en la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas dentro del concepto del contrato de “construcción y operación”.

- e. Financia sistemas caracterizados por eficiencia económica y viabilidad financiera, ambiental y técnica.
- f. Ofrece a las comunidades la posibilidad de poseer, operar y mantener los sistemas.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural es mejorar las condiciones de salud y saneamiento con un aumento de la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en las zonas rurales pobres – definidas como tales en el mapa de pobreza elaborado por el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ).
- 2.2 El propósito del programa es reducir las enfermedades transmitidas por el agua en las comunidades rurales de Jamaica, con base en el principio de participación comunitaria. El programa se caracteriza por lo siguiente: i) establecer y poner en práctica un concepto comunitario para conceptualizar, cofinanciar, administrar, operar y mantener servicios de abastecimiento de agua en las zonas rurales de Jamaica; ii) apoyar entidades comunitarias autónomas y legalmente constituidas, creadas para prestar esos servicios; iii) permitir que el sector privado participe en la construcción y en las futuras actividades de operación y mantenimiento de los sistemas; iv) ampliar la cobertura de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico a las pequeñas comunidades carentes de esos servicios y asegurar su sostenibilidad; v) fortalecer las principales instituciones, como el MOWH, encargadas de formular las políticas de expansión y administración de los servicios con el fin de acelerar su cobertura en las zonas rurales; y vi) producir un “efecto de demostración” para poner en práctica la filosofía del programa en otras regiones rurales de Jamaica. Se espera que el programa beneficie a unos 25.000 habitantes

B. Componentes del proyecto (US\$1,4 millón)

- 2.3 Para lograr los objetivos, el programa tendrá tres componentes principales: i) construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable; ii) participación de la comunidad y del sector privado; y iii) fortalecimiento institucional del MOWH.

1. Proyectos de abastecimiento de agua potable (US\$7,65 millones)

- 2.4 El programa financiará la construcción de sistemas de abastecimiento de agua y planes individuales de saneamiento para comunidades especiales o grupos de comunidades. En este componente, el más extenso del programa, se prevén los costos de diseño, materiales, construcción, instalación, supervisión y puesta en servicio de los sistemas. En promedio, la población de esas comunidades es de 4.000 habitantes y el costo per cápita de los sistemas sería de unos US\$400, que incluye el sistema de abastecimiento de agua potable con conexiones domiciliarias y soluciones particulares para la evacuación de aguas servidas.

2. Participación de la comunidad y del sector privado (US\$1,72 millón)

a. Participación de la comunidad

- 2.5 Este componente financiará todas las actividades necesarias para anunciar el programa, establecer las CWO y ayudarles a contratar a terceros para el trabajo del proyecto.

b. Participación del sector privado

- 2.6 El programa se destina a fomentar la iniciativa privada para participar en la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas dentro del concepto del contrato de “construcción y operación”. Las comunidades beneficiarias pueden optar por seleccionar una empresa privada para construir el sistema y esa misma firma puede encargarse de su operación y mantenimiento por un período mínimo de 5 años. De conformidad con ello, este componente financiará las actividades necesarias para promover la iniciativa del sector privado y el diseño y la ejecución de los contratos resultantes de ello.

3. Fortalecimiento institucional del MOWH (US\$500.000)

- 2.7 Este componente procurará fortalecer la función del MOWH como promotor de la expansión de los servicios de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales. En particular, asistirá al MOWH para aplicar la filosofía del Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural; también para diseñar el marco institucional para la expansión y administración de los servicios con el fin de acelerar el aumento actual y futuro de la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua en las zonas rurales del país.

C. Costo y financiamiento (US\$1,22 millón)

- 2.8 El costo total de los programas se ha estimado en US\$12,5 millones. El Banco financiará 80% del total y el aporte de contrapartida local representará 20%. Las comunidades beneficiarias financiarán 6% del programa y el Gobierno de Jamaica, el 14% restante. El financiamiento de la comunidad se dedicará exclusivamente a sufragar los costos directos de los sectores de abastecimiento de agua y saneamiento. El cuadro 2.1 muestra la distribución de esta suma por fuente de financiamiento y clase de inversión.

CUADRO 2.1
PRESUPUESTO
(en miles de US\$)

Categorías	BID/CO	Local		Total	%
		Comunidad	Gobierno		
Administración y gestión	705	0	700	1.405	11,2
Unidad de Ejecución del Proyecto	405		400	805	6,4
Supervisión	150		300	450	3,6
Auditoría	150			150	1,2
Costos directos	8.145	765	960	9.870	79,0
Sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento	6.885	765		7.650	61,2
Participación de la comunidad y del sector privado	860		860	1.720	13,8
Fortalecimiento institucional	400		100	500	4,0
Costos de financiamiento	1.150	0	75	1.225	9,8
Interés	1.050			1.050	8,4
Comisión de crédito			75	75	0,6
Inspección y vigilancia	100			100	0,8
Total	10.000	765	1.735	12.500	100,0
%	80%	6%	14%	100%	

1. Administración y gestión

a. Unidad de Ejecución del Proyecto

- 2.9 Incluye los costos operativos de la Unidad de Ejecución del Proyecto y el costo de la contratación de los consultores (especialistas y firmas) necesarios para cumplir con sus funciones durante los cuatro años de ejecución del programa.

b. Supervisión

- 2.10 Esta categoría incluye el costo de las empresas que supervisarán los contratos de construcción y de “construcción y operación”; rendirán cuentas a la Unidad de Ejecución del Proyecto.

c. Auditoría

- 2.11 Comprende el costo de la contratación de una empresa de auditores independientes para verificar los estados financieros del programa.

2. Costos directos

a. Sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento

- 2.12 Construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable y sistemas individuales de evacuación de aguas servidas por empresas contratistas. El Banco financiará 90% del costo directo de este componente –US\$7,65 millones– y las comunidades financiarán 10%.

b. Participación de la comunidad

- 2.13 Los costos directos de la participación de la comunidad se dividirán de la manera siguiente: i) actividades de promoción para anunciar las características del programa y los requisitos para la participación; ii) un programa educativo en comunidades rurales para promover el uso racional y eficiente de agua; ii) apoyo para la formación de entidades comunitarias legalmente constituidas (cooperativas, sociedades de beneficencia, compañías u otras formas orgánicas legales de desarrollo y ejecución del programa); iv) asistencia a las comunidades organizadas para preparar solicitudes oficiales de inclusión en el programa y solicitar licencias a la Superintendencia de Servicios Públicos; y v) capacitación técnica al personal de las CWO en la operación y el mantenimiento de sistemas.

c. Participación del sector privado

- 2.14 Los costos directos de la participación del sector privado se dividirán de la manera siguiente: i) promoción de la iniciativa en el sector privado de Jamaica; ii) provisión del análisis técnico, legal y financiero del proyecto para demostrar la factibilidad de participación del sector privado; iii) preparación de los términos de referencia para la selección de contratistas y el diseño de contratos de construcción y operación; y iv) diseño y ejecución de planes de supervisión de contratos de construcción y operación.

d. Fortalecimiento institucional del Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda

- 2.15 Los costos directos del fortalecimiento institucional del MOWH se dividirán de la manera siguiente: i) servicios de consulta para ejecutar el Programa de Abastecimiento de Agua en el Sector Rural; ii) capacitación de funcionarios del Ministerio en programas de desarrollo comunitario, desarrollo del sector privado, y ejecución de la política rectora del recurso hídrico; iii) equipo para la supervisión de programas en el MOWH; y iv) diseño de un sistema de vigilancia de la evolución, el desempeño y el manejo de las entidades comunitarias por parte del Ministerio.

3. Costos de financiamiento

- 2.16 Esta categoría, que representa 9,8% de los costos totales del programa, comprende el monto del interés durante el período de ejecución del programa, la comisión de crédito y el costo de inspección y vigilancia del programa por el Banco.

D. Financiamiento del programa

- 2.17 A pedido del Gobierno de Jamaica, el Banco aportará 80% del costo total del programa y proporcionará el equivalente de US\$10,0 millones en recursos de Capital Ordinario, que se desembolsarán en varias monedas según la política del Banco. El aporte de contrapartida local será de 20% del costo total del programa, equivalente a US\$2,5 millones.
- 2.18 El préstamo estaría sujeto a las siguientes condiciones: i) tasa de interés variable; ii) comisión de crédito de 0,75% de la suma no desembolsada del préstamo; iii) costos de inspección y vigilancia equivalentes a 1% del monto total del préstamo; iv) período de desembolso de 4 años; y v) período de gracia de 5 años; y plazo de amortización de 25 años.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Organismo ejecutor y Unidad de Ejecución del Proyecto

- 3.1 El Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda será el organismo encargado de ejecutar el programa. Para asegurarse de que éste sea ejecutado correctamente, además de su propio personal, el Ministerio creará una Unidad de Ejecución del Proyecto (PIU), que estará formada por un director del programa, un especialista en finanzas y contabilidad, un técnico en asuntos del medio ambiente, un especialista en desarrollo comunitario y un experto en sistemas de información gerencial, con dedicación exclusiva al programa. Como parte de un acuerdo permanente entre el Ministerio y Carib Engineering Corporation Ltd. (CECL)³, esta Unidad empleará los servicios de esta última entidad para preparar los diseños y ofertas del programa. No obstante, CECL no se financiará con recursos del programa ni de la contrapartida del Gobierno de Jamaica. Además, coordinará las actividades de las firmas consultoras privadas para actividades de promoción, extensión comunitaria y definición del grado de participación del sector privado. **La contratación del director del programa para la Unidad de Ejecución del Proyecto y la presentación al Banco del plan para seleccionar al resto del personal serán condiciones previas al primer desembolso.**

B. Ejecución y administración del programa

1. Reglamento operativo

- 3.2 El programa se realizará según el reglamento operativo, cuya versión preliminar se ha preparado de común acuerdo con el Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda. Ese reglamento establecerá, entre otras cosas: i) las condiciones de elegibilidad para la participación de las comunidades en los diversos componentes; ii) las condiciones de elegibilidad de los proyectos; y iii) las condiciones para el traslado de los recursos de los programas a las comunidades beneficiarias. **Como condición previa al primer desembolso, la versión final del reglamento operativo ha de ser presentada al Banco y aprobada por éste. Cualquier modificación del reglamento operativo deberá contar con un acuerdo previo entre el Banco y el MOWH.** Se espera terminar la versión final de ese reglamento y recibir la aprobación del Ministerio antes del final de 2001.

2. Criterios de selección y elegibilidad de las comunidades y proyectos

- 3.3 Las comunidades elegibles serán: i) las definidas como pobres en el mapa de pobreza (comunidades situadas en el cuarto cuartil del mapa de la pobreza); ii) las que tienen una organización comunitaria establecida; y iii) las comunidades con un máximo de 6.000 habitantes y una inversión máxima de US\$1.600 (US\$400 per

³ Una firma estatal consultora que preparó el diseño de los proyectos de muestra.

cápita) por conexión. Se empleará el criterio de selección de comunidades “por orden de llegada”, excepto en el caso de las integrantes de la muestra. Los proyectos elegibles serán justificados por la Unidad de Ejecución del Proyecto a partir de los criterios técnicos, económicos, financieros, institucionales y ambientales establecidos en el reglamento operativo.

- 3.4 Un Comité Coordinador creado en el MOWH asesorará a esta Unidad en la selección de comunidades y la aprobación de proyectos. Será presidido por el representante del Ministerio y estará integrado por delegados del PIOJ, la Administración de Recursos Hídricos, la Agencia Nacional de Planificación Ambiental (NEPA), el Ministerio de Gobernación Local (MLG) y una organización no gubernamental dedicada al desarrollo comunitario.

3. Financiamiento de los sistemas y subsidios de inversión

- 3.5 El MOWH contratará las obras necesarias solamente después de firmar un memorando de acuerdo con la comunidad. En el memorando se establecerá la forma y cantidad del aporte de la comunidad, la aceptación de las tarifas establecidas como resultado de los proyectos seleccionados, que se cobrarán por la prestación de servicios una vez que los sistemas estén en funcionamiento, la obligación de crear dentro de un tiempo definido una organización comunitaria legalmente constituida, según las posibilidades legales existentes (véase el párrafo 2.2), y la obligación de escoger entre los operadores disponibles.
- 3.6 En ese memorando se establecerá el compromiso de la entidad comunitaria de abastecimiento de agua de aportar 10% del valor del trabajo en efectivo, en especie o como mano de obra antes de empezar la construcción. El Ministerio aportará la diferencia por medio de un subsidio de 90% de la inversión. El subsidio se proporcionará como aporte no reembolsable en el momento de firmar los contratos de construcción con las compañías contratistas.

4. Participación del sector privado y de la Comisión Nacional de Servicios de Agua

- 3.7 La participación del sector privado y de la Comisión Nacional de Servicios de Agua es una posibilidad para la comunidad y está comprendida en el reglamento operativo. El análisis realizado durante la preparación de la operación indica que, en principio, el sector privado no está interesado en utilizar capital accionario para financiar los sistemas de abastecimiento de agua en las comunidades escogidas como objetivo por el programa. Sin embargo, el mismo análisis muestra que sería factible hacer construir los sistemas por contratistas privados y, después de la construcción, asumir responsabilidad de la operación y del mantenimiento de los mismos con un arreglo contractual.

5. Contrato de construcción y operación

- 3.8 Se prevé que en el programa se recurrirá a la opción contractual de “construcción y operación” ejercida con éxito en otros países de la región, especialmente en proyectos en pequeña escala como el aquí previsto. Desde el punto de vista operativo, una vez seleccionada la comunidad para participar en el programa y definido el esquema básico del proyecto, la Unidad de Ejecución del Proyecto llamará a licitación no solo para las obras de construcción sino para la operación y el mantenimiento de los sistemas una vez construidos. Si en un caso particular no hay licitaciones para el contrato de construcción y operación, se solicitarán ofertas para un contrato de construcción y las comunidades pueden optar por operar el sistema ellas mismas o contratar los servicios de la Comisión Nacional de Servicios de Agua. La Comisión solamente intervendrá, mediante un plan contractual de servicios, cuando no haya firmas privadas que presenten licitaciones.
- 3.9 Las empresas del sector privado podrán participar en el Programa. Con el fin de persuadir a firmas constructoras y de consultores a participar, el Programa fomentará la creación de consorcios entre empresas constructoras y de otro tipo que posean afinidad en cuanto a competencia operativa (principalmente consultoras y contratistas de la Comisión Nacional de Servicios de Agua) para que presenten propuestas de licitación para los contratos de construcción y operación. Para ello se pedirán propuestas para construcción y operación y se espera que los consorcios o firmas recién creadas para optar a estos contratos presenten propuestas.
- 3.10 El contrato de construcción y operación consiste en una combinación de servicios de construcción y administración en virtud del cual el contratista asume la responsabilidad de construir el sistema de abastecimiento de agua y, a la conclusión de las obras, sigue siendo responsable de administrar su funcionamiento. Se espera que, para las construcciones del Programa, las empresas de consultores y las administradoras constituyan consorcios para presentar sus licitaciones. Las partes que firmarán los contratos de construcción y operación serán el Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda, el contratista y las comunidades beneficiarias. El contratista seguirá teniendo la responsabilidad de prestar el servicio a las comunidades beneficiarias, las cuales serán las propietarias de los sistemas. La firma contratista asumirá los riesgos de construcción y comercial de la operación y depositará una fianza de ejecución a favor del Ministerio y de las entidades comunitarias de abastecimiento de agua.
- 3.11 El contratista que sea responsable de la prestación del servicio también se encargará de pedir a la Superintendencia de Servicios Públicos las respectivas licencias y tarifas. Los ingresos percibidos por recaudación de tarifas aprobadas por la Superintendencia servirán para cubrir los gastos de administración, mantenimiento, costos de depreciación y la remuneración de la entidad administradora, sentido éste en el cual el contratista actuará en nombre de la respectiva entidad comunitaria de abastecimiento de agua.

C. Firmas consultoras privada

- 3.12 La finalidad de las firmas consultoras privadas será apoyar a la Unidad de Ejecución del Proyecto en la ejecución del programa. Para ello, se estima que se firmarán tres contactos para realizar las siguientes actividades: i) actividades de promoción para crear conciencia del nuevo programa y de sus reglas; ii) extensión y fortalecimiento de la comunidad, así como la realización de un análisis de factibilidad de la participación del sector privado, incluido el diseño de licitaciones para contratos de construcción y operación y su ejecución; y iii) ayuda en la ejecución del componente de fortalecimiento institucional para la futura expansión de los servicios. La administración financiera y la contabilidad del programa seguirán siendo una responsabilidad de la Unidad de Ejecución del Proyecto. Además, ésta se encargará de garantizar que los proyectos se ciñan a las especificaciones del reglamento operativo. Las compañías consultoras privadas trabajarán en coordinación con el MOWH con el fin de fomentar la transferencia de tecnología, y su remuneración tendrá un componente variable basado en el desempeño. **La firma de los contratos con las empresas consultoras privadas para la promoción y la participación de la comunidad será una condición previa al primer desembolso para la construcción de las obras.**

D. Ciclo del proyecto y corriente de fondos para el programa

- 3.13 El ciclo del proyecto tendrá la siguiente secuencia:
- a. La Unidad de Ejecución del Proyecto, con la asistencia de una firma consultora privada, promoverá el programa entre las posibles comunidades beneficiarias y explicará el procedimiento para preparar una solicitud oficial a esta Unidad.
 - b. Las comunidades elegibles prepararán y presentarán solicitudes a la PIU.
 - c. Después del examen y de la debida diligencia, la Unidad de Ejecución del Proyecto –con apoyo de una firma consultora privada– se dedicará a preparar y evaluar los planes preliminares para las obras de construcción que se enviarán a la CECL para diseño preliminar y análisis de factibilidad.
 - d. Una vez que el Comité Coordinador declare que los planes son elegibles, la CECL hará los diseños finales y preparará la documentación para el proceso de licitación. Una firma consultora privada ayudará a la organización comunitaria establecida a firmar el memorando de acuerdo con la PIU.
- 3.14 La Unidad de Ejecución del Proyecto emitirá una convocatoria a licitación para obras solamente después de firmar un memorando de acuerdo con una organización comunitaria establecida. En el memorando se estipulará: i) la forma y el monto del aporte de la comunidad; ii) las tarifas proyectadas que se deben cobrar por la prestación del servicio; iii) el compromiso de tener una CWO legalmente constituida antes de adjudicar el contrato de construcción y operación **(la firma del memorando de acuerdo entre la CWO y el MOWH será una condición previa**

a la iniciación del proceso de licitación para la construcción de las obras); iv) en las llamadas a licitación se escogerá una de dos opciones, según la empresa seleccionada para el contrato de “construcción y operación” o la comunidad propiamente dicha; v) después de la adjudicación del contrato de las obras, los contratistas construirán los sistemas y realizarán las actividades de apoyo a la comunidad necesarias para seguir adelante con el aporte de mano de obra y la operación y el mantenimiento de los sistemas; y vi) tras la construcción de los sistemas y la firma del contrato, el MOWH los entregará a la CWO o a un tercero que estará a cargo de prestar el servicio.

- 3.15 En cuanto a la corriente de fondos del programa, el MOWH, en calidad de organismo ejecutor, administrará los fondos de préstamo por medio de la Unidad y los fondos de contrapartida del presupuesto nacional con que pagará a los diversos proveedores de obras y servicios. Los recursos recibidos de la comunidad –sobre todo mano de obra y materiales– se incluirán en los documentos de licitación cuando se soliciten ofertas.
- 3.16 La Unidad de Ejecución del Proyecto asumirá la responsabilidad general de ejecutar el programa con el apoyo de las firmas consultoras privadas. Sus responsabilidades serán las siguientes: i) seleccionar las solicitudes de las comunidades según el reglamento operativo; ii) establecer cuentas bancarias separadas específicas para la administración del préstamo y los fondos locales de contrapartida; iii) preparar y presentar solicitudes de desembolso al Banco y la correspondiente justificación de gastos; iv) mantener sistemas adecuados de contabilidad financiera y control interno para la administración de los recursos del programa; v) mantener un sistema adecuado de archivo de comprobantes de desembolsos, que debe estar siempre disponible para revisión por parte del Banco y de los auditores externos del programa; vi) preparar y presentar al Banco los estados financieros anuales de gastos del programa y los informes semestrales sobre la situación del fondo rotatorio y vii) establecer un sistema eficaz de mantenimiento de registros para toda la documentación presentada para justificar los gastos elegibles con arreglo al programa. Esos registros deben estar siempre disponibles para revisión por parte del Banco y de los auditores externos del programa.

E. Participación de la comunidad

- 3.17 Las comunidades beneficiarias participarán activamente en el proceso de conceptualización, planificación, ejecución, operación, administración y mantenimiento de las obras del proyecto con el fin de asegurarse de la sostenibilidad del programa. Para acceder al programa, cada comunidad hará una solicitud oficial a la PIU. Con apoyo de esta Unidad, las comunidades seleccionadas crearán una organización legalmente constituida (una cooperativa, una sociedad de beneficencia o una sociedad de responsabilidad limitada).
- 3.18 Los estudios sobre una organización comunitaria realizados como parte de la fase de preparación mostraron la importancia de la mujer en las asambleas comunitarias

celebradas durante la preparación de la muestra. En todos los casos, las mujeres participaban activamente en la definición de las necesidades de la comunidad y en el ejercicio de liderazgo en el proceso de identificación de las necesidades de abastecimiento de agua. La relación existente entre la mujer y los recursos naturales, incluso el agua, está vinculada al uso de esos recursos en su vida diaria y es bien reconocida la función de la mujer como administradora de recursos en el medio doméstico. Habida cuenta del activo papel de la mujer en las zonas rurales de Jamaica, con miras a ayudar al programa a promover las relaciones equitativas entre el hombre y la mujer en las comunidades y a mejorar la calidad del capital humano desde el punto de vista técnico y social, el reglamento operativo incluye pautas específicas para seguir alentando la activa participación de la mujer en las organizaciones comunitarias.

F. Operación y mantenimiento de los sistemas

- 3.19 Como propietaria de los sistemas una vez que termine su construcción, cada CWO se encargará de la operación y del mantenimiento de los mismos. Para asegurarse de que estos últimos sean apropiados, el programa exige las siguientes medidas: i) participación de la comunidad en la construcción, que fomentará el sentido de pertenencia de las instalaciones y la responsabilidad del servicio; ii) permiso a las comunidades para decidir sobre la participación del sector privado en la construcción, la operación y el mantenimiento de los sistemas con arreglos contractuales específicos, tales como contratos de construcción y operación; iii) como requisito para la firma de los acuerdos de financiamiento, verificación por el MOWH de que las tarifas cobradas sufragarán, como mínimo, los costos de operación y mantenimiento (incluso la depreciación de los activos de corta duración); y iv) capacitación de las CWO por las empresas de construcción, como parte del plan de desarrollo de la comunidad. En cada caso, la Unidad de Ejecución del Proyecto ayudará a las comunidades a preparar una solicitud oficial de una licencia de prestación de servicio expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos y también la documentación necesaria para fijar una tarifa también para aprobación de la Superintendencia de Servicios Públicos. Durante la revisión de mediados del período de ejecución del proyecto, el Banco se asegurará del cumplimiento con esas condiciones.
- 3.20 Siendo la Superintendencia de Servicios Públicos la autoridad que establece las tarifas, las entidades administradoras deben presentarle las solicitudes para ese propósito. En el caso de este Programa, las comunidades beneficiarias, con la asistencia de la Unidad de Ejecución del Proyecto, prepararán las solicitudes oficiales de tarifas que presentarán a la Superintendencia. En el caso de contratos de construcción y operación, los contratistas también deben presentar la solicitud a la Superintendencia. Las tarifas se calcularán como parte del ciclo del proyecto, cálculo que se efectuará teniendo en cuenta los siguientes costos: operativos, administrativos, de mantenimiento y depreciación de los activos de corta duración (10 años). Las tarifas también incluyen un mecanismo de reajuste de precios por concepto de inflación, energía y devaluación. El proceso comienza cuando la

Unidad de Ejecución elabora los planes preliminares y los discute con cada comunidad. La decisión definitiva en materia de diseños se toma en forma simultánea con la relativa a las tarifas y al análisis financiero. Una vez construido el sistema, la Superintendencia adoptará una resolución oficial sobre la tarifa, la cual permitirá verificar, entre otros aspectos, la sostenibilidad financiera de los sistemas.

G. Estado de preparación del proyecto

- 3.21 El programa se ha preparado a partir de una actividad de cooperación técnica financiada por el Banco (ATN/DC 7079-JA). El MOWH preparó una muestra de dos proyectos dentro del marco de su acuerdo con la CECL, en las comunidades rurales de Gravel Hill y White Horses-Pamphret –con una población conjunta cercana a 8.770 habitantes– a un costo de US\$2,6 millones; estos proyectos ya tienen un diseño definitivo. Esta muestra es equivalente a 22% del costo total del programa y beneficiará a 35% de los posibles destinatarios. Estas comunidades fueron previamente seleccionadas por el MOWH⁴ y se ha comprobado la factibilidad económica, financiera, ambiental y técnica de sus proyectos. En la actualidad, el MOWH se dedica a organizar a las comunidades para firmar el memorando de acuerdo con el fin de proceder a la preparación de las ofertas.

H. Consideraciones sobre el impacto ambiental y social

- 3.22 En los estudios se señalaron los efectos directos e indirectos de los proyectos en el medio físico, biológico y socioeconómico. Esta información se empleó para determinar la magnitud e intensidad del impacto ambiental, que no se espera que sea significativo, ya que en su mayor parte será localizado y pasajero. Además, las medidas de mitigación propuestas podrán contrarrestar, atenuar o mitigar cualquier efecto directo o indirecto desfavorable que pudiera tener el programa en el ambiente natural y social en esas zonas de influencia directa e indirecta. Las medidas de mitigación y compensación defendidas se consideran factibles desde el punto de vista económico, técnico e institucional y, con la aplicación de esas medidas, se espera que el resultado socioeconómico del programa sea favorable. Los resultados de los estudios también llevaron a formular medidas para vigilar y controlar el cumplimiento con los procedimientos destinados a mitigar y a compensar los efectos adversos de los proyectos y a potenciar los efectos favorables.
- 3.23 En el cuadro de personal de esta Unidad habrá un especialista en gestión ambiental que decidirá si se podría mitigar el impacto negativo de cada proyecto que pretenda financiar el programa al cumplir con las medidas de control que serán parte del contrato de construcción o si es necesario hacer una detallada evaluación del impacto ambiental. La PIU también supervisará la aplicación de las medidas de mitigación.

⁴ No se ajustan a los criterios de selección establecidos (“por orden de llegada”).

- 3.24 El reglamento operativo contendrá procedimientos de control ambiental y medidas de mitigación. Su costo se incluirá en la cifra total de cada proyecto. Además, tendrá un anexo sobre el impacto ambiental en el que se especificará que los documentos de oferta incluirán los procedimientos y normas empleados para controlar y mitigar el impacto negativo durante la fase de construcción.
- 3.25 En lo que respecta al impacto social del programa, el MOWH desempeñará la función de vínculo social para la gestión local. Su función consiste en administrar los recursos generados por medio de la oferta de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, asegurándose de que los beneficios derivados del uso de los sistemas sean controlados por la comunidad. La eficiencia y eficacia de la gestión del MOWH en esta tarea mejorará la calidad de vida de las comunidades y éstas, a medida que crezcan, podrán compartir sus conocimientos de administración con CWO más pequeñas o nuevas.
- 3.26 Las recomendaciones hechas por el Grupo de Revisión Técnica del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI/TRG) durante la revisión del Perfil II y el resumen del impacto ambiental del proyecto se abordaron explícitamente en el reglamento operativo y, cuando fue preciso, se determinaron e incluyeron los costos pertinentes. Estas recomendaciones se refieren a los asuntos siguientes: i) inclusión del análisis de factibilidad ambiental en el ciclo del proyecto; ii) existencia de un sistema adecuado de evacuación de aguas servidas en los proyectos de abastecimiento de agua; iii) inclusión de un especialista en impacto ambiental en la PIU. El informe del proyecto, con todos sus anexos, incluso con la versión preliminar del reglamento operativo, fue revisado por el CESI/TRG en su reunión del 29 de junio de 2001.
- 3.27 Como parte del análisis ambiental del programa, se elaboró un plan de mitigación del impacto ambiental durante la construcción, que se estimó en 3% del costo directo. Esta suma se ha incluido en los costos del programa. Las pautas para la mitigación del impacto ambiental se incluyen en un anexo del reglamento operativo del programa. Las actividades específicas emanadas de estas medidas para cada sistema que se proyecta financiar como parte del programa se incluirán en el diseño definitivo.

I. Período de ejecución y cronograma de desembolso

- 3.28 El programa se ejecutará en un período de cuatro años. El cuadro 3.1 muestra el cronograma de desembolso previsto.

Cuadro 3.1
CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO
(en miles de US\$)

Año	BID	Local	Total	%
1	800	200	1.000	8,0
2	2.800	800	3.600	28,8
3	3.800	900	4.700	37,6
4	2.600	600	3.200	25,6
Total	10.000	2.500	12.500	100,0
%	80	20	100	

J. Fondo rotatorio

- 3.29 Después de cumplir con todas las condiciones previas al primer desembolso, el Banco puede dar anticipos de fondos de financiamiento para establecer un fondo rotatorio hasta de 5% del costo total del programa.

K. Modalidad y cronograma de licitación

- 3.30 Todas las actividades de licitación y contratación de bienes, servicios y obras serán realizadas por el MOWH de conformidad con el reglamento y los procedimientos del Banco. Se exigirá una licitación pública internacional para la adquisición de bienes por un valor de US\$250.000, para las obras de construcción por un valor de US\$1.500.000 y para los servicios de consulta por un valor de US\$200.000. La licitación de artículos cuyo valor sea inferior al monto citado se realizará de acuerdo con la legislación nacional, de una forma compatible con los procedimientos del Banco.

L. Inspección y vigilancia del programa

- 3.31 La Representación del BID en Jamaica realizará la inspección y vigilancia de la ejecución del programa. Para ese fin, el MOWH presentará al Banco un informe inicial con detalles del plan de trabajo y un cronograma de ejecución del programa. El MOWH también presentará al Banco informes semestrales de avance, según los indicadores establecidos en el marco lógico. La sección siguiente contiene información más detallada sobre esos indicadores.
- 3.32 Los informes que preparará la Representación del BID sobre la situación del préstamo incluirán una explicación de cualquier problema encontrado durante la ejecución del programa y la manera en que se solucionó. Se incluirá un resumen de estos asuntos en el informe anual sobre la cartera del Banco en Jamaica.
- 3.33 Con el fin de asegurar la vigilancia apropiada del mantenimiento de las obras, por un periodo de 5 años contados a partir de la fecha de terminación del programa, el

MOWH presentará al Banco anualmente, en el primer trimestre del año civil, un plan anual de operación y mantenimiento de los sistemas financiados con recursos del programa, con información sobre cada una de las comunidades beneficiarias, que deberá incluir un informe de las actividades de gestión y mantenimiento durante el año anterior y la situación de los sistemas en ese momento.

M. Indicadores de desempeño

- 3.34 El progreso del programa se evaluará a partir de los indicadores incluidos en el marco lógico (véase el Anexo I), de los cuales los más importantes se presentan a continuación, junto con las metas que se pretende alcanzar al final de cada año del programa. Durante la misión de iniciación del programa, en consulta con el organismo ejecutor, se puede establecer un segundo grupo de indicadores relacionados con los aspectos más específicos de la ejecución del programa, como la vigilancia de las actividades de desarrollo comunitario por parte de las firmas consultoras privadas.

CUADRO 3.2
JAMAICA- PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA
EN EL SECTOR RURAL
INDICADORES DE DESEMPEÑO

Indicador	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Beneficiarios de los sistemas de construcción	5.000	7.000	7.000	6.000
Contratos de construcción y operación		2	2	2
Creación de asociaciones de entidades comunitarias (CWO)	2	3	4	3

N. Auditoría

- 3.35 Los informes anuales que presentará el MOWH al Banco, dentro de los 120 días siguientes al cierre del año financiero, incluirán estados financieros anuales del programa. Una empresa de auditores independientes previamente aceptada por el Banco habrá verificado esos estados financieros. Los costos de auditoría se sufragarán con recursos del préstamo.

O. Evaluación durante la ejecución

- 3.36 Se realizará una evaluación de mediados del período de ejecución del proyecto con la participación del equipo del proyecto y de la Representación del BID, después de terminar el segundo año de ejecución para verificar los logros del programa. Además, a pedido de la Representación, el Banco realizará reuniones anuales con el objeto de verificar el desempeño del programa.

P. Evaluación ex post

- 3.37 Se consultó al prestatario para determinar si se realizaría una evaluación ex post o no. El Gobierno de Jamaica indicó que al final del programa decidiría si realizará una evaluación ex post. Sin embargo, con el fin de facilitar la disponibilidad de datos para una futura evaluación de la eficiencia y eficacia del programa con objeto de alcanzar los objetivos declarados y utilizar las lecciones aprendidas de la experiencia, el organismo ejecutor presentará al Banco una breve descripción de cada una de las comunidades beneficiarias del programa. Esta reseña se presentará anualmente después del último desembolso, durante al menos tres años después de concluido el programa y contendría la siguiente información: i) el número de familias en la comunidad; ii) la descripción de los sistemas construidos y la fecha de entrega de los mismos a las CWO; iii) el plan de aportes y subsidios para la construcción de los sistemas; iv) el ingreso familiar promedio; v) el cálculo de tarifas; vi) el monto promedio de la cuenta enviada a cada familia, con una relación pormenorizada de la cuenta; y vii) estadísticas sobre la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua y la tasa de mortalidad infantil antes de la construcción de los sistemas y en la fecha de terminación del programa.

IV. EL PRESTATARIO Y EL ORGANISMO EJECUTOR

4.1 El prestatario será el Gobierno de Jamaica y el organismo ejecutor, el MOWH.

A. El Ministerio de Abastecimiento de Agua y Vivienda

1. Características legales e institucionales

4.2 La responsabilidad de la planificación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento del país quedó asignada al Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda, creado por decreto ejecutivo en 1998. Las principales instituciones del sector de abastecimiento de agua de dicho Ministerio son la Comisión Nacional de Servicios de Agua, la Administración de Recursos Hídricos, la Comisión Nacional de Riego y Carib Engineering Corporation Ltd. (CECL).

4.3 Desde el punto de vista operativo, el MOWH cumple con las responsabilidades que se le han asignado por medio del fomento de la participación de las comunidades en la prestación de servicios con la creación de entidades comunitarias de abastecimiento de agua (CWO), con las cuales firma acuerdos de construcción y financiamiento conjuntos de los sistemas. Después de terminar la construcción, el MOWH entrega los sistemas a la respectiva CWO, que asume la responsabilidad de su operación y mantenimiento y de la prestación de servicios.

4.4 El MOWH es un Ministerio relativamente nuevo y no ha ejecutado programas similares al aquí propuesto. Para compensar la falta de experiencia, tendrá el apoyo de la Unidad de Ejecución del Proyecto y las firmas consultoras privadas pertinentes ejecutarán las siguientes actividades previstas con arreglo a este programa en el sector rural: i) promoción, ii) proyectos de planificación, iii) contratación de obras, iv) inspección y vigilancia de los contratistas; y v) desarrollo comunitario.

B. Entidades comunitarias

1. Características legales e institucionales

4.5 Como se indicó antes, para poder recibir fondos para el programa, las comunidades deben crear una organización para preparar el proyecto y participar en las obras de construcción del mismo. Una vez construida la infraestructura, las entidades comunitarias, formadas por los usuarios o beneficiarios de la respectiva comunidad, adquirirán personalidad jurídica como entidades con estatutos propios. Los acuerdos legales para la adquisición de personalidad jurídica están a cargo de la PIU y su establecimiento es un requisito para obtener una licencia de la Superintendencia de Servicios Públicos.

- 4.6 Según la Ley de Jamaica, las comunidades tienen el derecho de organizarse como entidades legales y de poseer sistemas de abastecimiento de agua. Según la Ley de Sociedades Cooperativas de 1950, la Ley de Compañías de 1965, la Ley de Sociedades Amistosas de 1966 o la Ley sobre Industria y Previsión Social de 1903, las comunidades pueden encontrar una forma legal apropiada que se adapte a sus intereses.
- 4.7 Las funciones de las CWO serán las siguientes: i) representar a los beneficiarios y usuarios de los servicios; ii) participar en el desarrollo y la ejecución de programas locales de saneamiento, iii) participar en la contratación para la construcción y el financiamiento de los sistemas con el MOWH y negociar con los miembros de la comunidad con respecto a sus compromisos y aportes a los proyectos; y iv) administrar los sistemas y vigilarlos para asegurarse de su uso y operación correctos o adjudicar contratos de construcción y operación a entidades externas para ese trabajo, además del de mantenimiento.

2. Características financieras

- 4.8 Las tarifas de servicio se establecen de común acuerdo entre el MOWH y cada CWO, como parte del memorando de acuerdo para la construcción y el financiamiento de los sistemas. En ese memorando se especifica que la tarifa debe ser suficiente para permitir que la junta de saneamiento sufrague todos los costos de operación y mantenga un fondo de reserva para reparaciones y reemplazo de los sistemas. Una vez construidas y legalmente constituidas, las CWO presentarán a la Superintendencia de Servicios Públicos una solicitud de expedición de licencia de servicio y otra de fijación de tarifas.
- 4.9 En lo que respecta al sistema de contabilidad, se exigirá a cada CWO que mantenga por lo menos libros de contabilidad básicos, que deben ser aprobados por el contador del MOWH. A la mayor CWO consolidada tal vez se le pueden exigir estados financieros completos verificados por contadores independientes.

V. FACTIBILIDAD Y RIESGOS

A. Factibilidad técnica

- 5.1 El programa se considera factible y justificado desde el punto de vista técnico porque responde a la necesidad de abordar problemas de salud pública causados por la falta de sistemas de abastecimiento de agua potable o la insuficiencia de los existentes. Los sistemas que se pretende construir en las comunidades beneficiarias se han diseñado de conformidad con las necesidades existentes y con la capacidad financiera y administrativa de cada una. Los sistemas constarán de pozos, bombas, represas, conexiones domiciliarias y pozos de filtración o fosos sépticos para evacuación de aguas servidas. Otras posibilidades incluyen la conexión con la red existente de la Comisión Nacional de Servicios de Agua.
- 5.2 La conveniencia de esos sistemas para las comunidades a las que se destina el programa está respaldada por el diseño del proyecto, que sigue el principio de costo mínimo. En particular, se hicieron diseños de la muestra del proyecto que muestran dos comunidades rurales concentradas y en ambos casos se prepararon los proyectos de acuerdo con normas y principios de ingeniería de aceptación general. Esos diseños representan posibilidades de bajo costo y factibilidad técnica, ensayados en condiciones similares en otras regiones del país.
- 5.3 La operación de los sistemas es extremadamente sencillo. En muchos casos, todo lo que se necesita es la activación de una bomba eléctrica y el control del nivel de la represa. Sin embargo, los componentes de participación del sector privado y de desarrollo comunitario incluidos en el programa propuesto ayudarán a asegurar la operación y el mantenimiento apropiados de las obras, una vez construidas.

B. Factibilidad económica

- 5.4 El programa es económicamente factible. Se realizará como un programa general de obras múltiples con un solo componente: abastecimiento de agua potable para las comunidades pequeñas y soluciones de saneamiento particulares.
- 5.5 Se realizó un sencillo análisis de costo-beneficio como evaluación económica del programa, concentrado en una muestra indicativa de proyectos de abastecimiento de agua⁵. Cuando se trate de proyectos que el programa espera financiar, pero no incluidos en la muestra, se realizará un análisis de costo-eficiencia según se estipula en el reglamento operativo. Se consideraron dos clases de beneficios en el análisis: i) los ahorros de recursos provenientes del reemplazo de fuentes anteriores; y ii) el

⁵ Diseño de los proyectos basados en las proyecciones de la demanda. El crecimiento de la población se proyectó con estadísticas de la tasa de crecimiento de cada ciudad. El consumo se estimó con estadísticas sobre consumo de agua y servicios de saneamiento (100 observaciones por sistema) en poblados rurales similares (ingresos, tamaño, temperatura media anual, etc.) a los que recibirán financiamiento del programa. Se empleó un valor medio de 156 litros diarios per cápita.

valor del aumento neto del consumo de agua. En el caso de los consumidores ya conectados a un sistema que mejorará con el programa, se considera la posibilidad de ahorrar recursos para períodos de sequía cuando habrá que recurrir a otras fuentes de agua. Además, se agregaron los beneficios del consumo incremental por causa de disponibilidad.

- 5.6 Los ahorros de recursos provienen sobre todo de lo siguiente: i) el gasto de agua comprada en camiones-cisterna que se vende a US\$10 por m³; ii) el ahorro de tiempo en el transporte de agua desde fuentes públicas, ríos o manantiales; y iii) el ahorro de tiempo y recursos en el transporte de agua (sobre todo en taxi) desde fuentes públicas. Además, se determinó el empleo de otros métodos de purificación, tales como ebullición, y el ahorro de tiempo con respecto al agua transportada desde manantiales y ríos. Esta información se acopió con encuestas de la población incluida en la muestra (30 observaciones).
- 5.7 El aumento del consumo de agua se valoró calculando el espacio por debajo de la curva de demanda con el consumo con el proyecto y sin éste. Esta curva de demanda se determinó suponiendo que existe una curva de demanda lineal con una elasticidad del precio que refleja el consumo con el proyecto y sin éste. Se acopió información básica para calcular los beneficios para cada proyecto con encuestas de los futuros beneficiarios. Se estimó una elasticidad media de -0,31. Los costos incluidos en el análisis fueron: i) los costos incrementales de inversión de capital; ii) los costos incrementales ordinarios (operación, mantenimiento y depreciación); y iii) los costos de desarrollo comunitario (organización, capacitación y enseñanzas de higiene). Se excluyen del análisis todas las transferencias, incluso los impuestos y subsidios.
- 5.8 Se creó un modelo sencillo en una hoja electrónica. Dos de los tres sistemas analizados eran económicamente factibles. Esos dos sistemas servirán a 5 comunidades independientes. Los principales resultados del análisis económico de la muestra se presentan en el cuadro 5.1.

CUADRO 5.1
FACTIBILIDAD ECONÓMICA DE LA MUESTRA
RESULTADOS DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DE COSTO-BENEFICIO DE LA MUESTRA
(MILES DE US\$)

Ciudad	Población		Costo de inversión	Costo por conexión	Valor neto actual	Tasa de rendimiento económico interno- %
	Total	Nueva				
Gravel Hill	2.475	2.129	544	1.075	2.587	62
White Horses	7.547	6.641	2.168	1.369	1.061	18

- 5.9 De conformidad con la muestra, el costo medio por conexión es de US\$1.293, con un costo per cápita medio de US\$308. Este costo es superior al de otros proyectos rurales ejecutados en América Latina, que normalmente suelen promediar entre

US\$150 y US\$200, pero es más alto principalmente por las siguientes causas: i) que las fuentes de agua que ofrecen seguridad se encuentran a gran distancia (7 km en la muestra), ii) que la mayor parte de los materiales más caros son importados; iii) que el nivel del servicio es elevado (conexión domiciliaria con servicio las 24 horas). No obstante, estos proyectos son económicamente factibles por la gran voluntad de pago que evidencia la población, motivada por la distancia y el elevado costo de conseguir agua mediante transporte (US\$5 a US\$10 por m³).

- 5.10 A partir del análisis se determinó que los proyectos con un costo unitario superior a US\$1.680 por conexión (US\$400 per cápita) no son económicamente factibles. Este valor se empleará para determinar la factibilidad económica de los proyectos que financiará el programa y es parte del reglamento operativo.

C. Impacto para los beneficiarios de bajos ingresos

- 5.11 El programa se puede clasificar como una inversión dirigida a la reducción de la pobreza según los Criterios de Clasificación Geográfica del Banco. Estos criterios indican que un proyecto se puede clasificar como inversión destinada a reducir la pobreza cuando los beneficios del proyecto se enfocan en regiones identificadas como pobres dentro de cada país. Los criterios de identificación podrían ser medidas sustitutivas del ingreso, como necesidades básicas insatisfechas, indicadores sociales inferiores a la norma nacional u otras características de la familia estrechamente vinculadas a la pobreza.
- 5.12 En el programa se usa un mapa de la pobreza elaborado por el PIOJ para enfocar las inversiones. El programa puede financiar a las comunidades clasificadas en el cuartil más pobre. El mapa de la pobreza se elaboró con 4 indicadores para clasificar una ciudad. Estos indicadores son un porcentaje de la población con educación primaria, tasa de desempleo, porcentaje de familias que tienen servicios de inodoro y porcentaje de familias con conexiones de agua corriente. Todos los parámetros están relacionados con la pobreza.
- 5.13 El ingreso medio anual per cápita del cuarto cuartil es de J\$23.941 (US\$532), monto inferior al nivel de pobreza establecido por el Banco, que es de J\$24.444 (US\$543). Por lo tanto, esta operación reúne los requisitos para un proyecto de mejoramiento de la equidad social, como se describe en las metas indicativas asignadas por mandato del Octavo Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-1704). Además, esta operación reúne los requisitos de una inversión dirigida a la reducción de la pobreza (PTI). El país prestatario empleará los 10 puntos porcentuales en financiamiento adicional.
- 5.14 En el programa se considera la posibilidad de subvencionar 90% del costo de la inversión. Suponiendo que la capacidad que tiene la familia para pagar una cuenta mensual de servicio de abastecimiento de agua sea 3% del ingreso familiar o que puede ahorrar 10% de su ingreso anual para pagar el costo de la inversión, en la encuesta de las condiciones de vida en Jamaica realizada por el PIOJ se establece el

gasto medio anual per cápita del quintil más pobre de la población en J\$21.910 ó J\$70.112 por familia. Eso significa que las familias atendidas por el programa podrían ahorrar J\$7.011 para inversión y J\$175 para la cuenta mensual del servicio de abastecimiento de agua. Durante la preparación del proyecto, se analizaron 12 comunidades beneficiarias potenciales con el fin de determinar su capacidad para invertir en servicios de abastecimiento de agua y pagarlos. Todas estas comunidades beneficiarias demostraron una capacidad de inversión máxima de 10%. En el caso del proyecto de la muestra, la comunidad de Gravel Hill podría pagar hasta 14,5% de la inversión y la de White Horses, 11,3%, cifras que demuestran que se justifica el subsidio propuesto de 90% del costo de la inversión.

CUADRO 5.2
PROYECTOS DE MUESTRA – CAPACIDAD DE PAGAR EL SERVICIO DE
ABASTECIMIENTO DE AGUA Y DISPOSICIÓN A HACERLO

Proyecto	Costo por familia	Capacidad de inversión	Capacidad de consumo
Gravel Hill	48.375	7.011	175
White Horse	61.605	7.011	175

D. Factibilidad institucional

- 5.15 El programa institucional predominante empleado hasta ahora en Jamaica para ampliar los servicios a las zonas rurales consiste en llevar la red de la Comisión Nacional de Servicios de Agua a esas regiones. Sin embargo, como se indicó antes, hay una enorme restricción, cada vez más y más aparente a medida que el país busca ampliar sus servicios a las zonas rurales. Es poca la capacidad física y financiera de la Comisión Nacional de Servicios de Agua para prestar servicios a esas zonas. Como resultado de ello, el Gobierno de Jamaica decidió emprender una nueva iniciativa destinada a prestar asistencia a organizaciones comunitarias con el fin de alcanzar sus metas en materia de política. Sin embargo, es obvio que el Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda carece de la capacidad y la experiencia necesarias para poner en práctica una iniciativa tan innovadora. Por esa razón, el programa introducirá los siguientes elementos innovadores al programa tradicional de fortalecimiento institucional: i) participación de firmas consultoras privadas en la ejecución del programa para ayudar al Ministerio a preparar los proyectos pertinentes y a crear entidades comunitarias; y ii) asignación de mayor responsabilidad a las empresas durante la construcción de los sistemas mediante la expansión de esa capacidad al trabajo de operación y mantenimiento de los proyectos en la forma de contratos de construcción y operación.
- 5.16 El Ministerio seguirá utilizando los servicios de ingeniería de CECL para que diseñe los planes y los proyectos finales. Esta es una labor regular que desempeña CECL para importantes organismos estatales, incluido el MOWH. Durante la elaboración del proyecto, se ratificó que CECL cuenta con la capacidad necesaria para elaborar los diseños de ingeniería del proyecto. Sin embargo, el Ministerio

recibirá apoyo de las firmas consultoras privadas para la ejecución del programa y este último asumirá la responsabilidad de una amplia proporción de las tareas operativas de la ejecución del programa, aunque la responsabilidad final del programa y de las negociaciones con el Banco seguirá siendo del Ministerio. En particular, las firmas consultoras privadas servirán de intermediarios en el logro de acceso de las comunidades al programa y diseñarán proyectos, apoyarán al MOWH en el proceso de licitación para las obras de construcción y supervisarán a los contratistas. En la práctica, esas firmas tendrán la función de una unidad de ejecución al servicio del MOWH para la realización del programa, y dejarán de existir una vez que éste termine. Las firmas consultoras privadas se seleccionarán mediante licitación pública nacional, proceso que asegurará que las seleccionadas tengan la capacidad técnica necesaria para ejecutar el programa.

- 5.17 En lo que respecta a la construcción de sistemas, el programa propone delegar a la empresa encargada de esa tarea la responsabilidad de apoyar a la comunidad en el trabajo de delineación de planes o en la construcción de los sistemas. Las empresas de construcción también asumirán responsabilidad de la operación y del mantenimiento del sistema después de terminar la construcción.
- 5.18 Si el sector privado no asume el control de los sistemas, éstos se entregarán a las entidades comunitarias de abastecimiento de agua, que se encargarán de su operación y mantenimiento y de la administración de los servicios con apoyo del MOWH. Sin embargo, la capacidad física del Ministerio para ayudar a las entidades comunitarias es limitada, y la situación se dificultará más a medida que aumente el número de entidades comunitarias y que las nuevas que se organicen se localicen a mayor distancia geográfica de la ciudad de Kingston. Para superar esa limitación, el programa apoyará al MOWH en la prestación de esa clase de apoyo con asistencia de consultores especializados.
- 5.19 Por último, el programa introducirá la participación del sector privado o de la Superintendencia de Servicios de Agua como opción para las entidades comunitarias de abastecimiento de agua que deseen delegar la responsabilidad de la operación y del mantenimiento de sus sistemas y la administración de servicios, ya sea a las mismas compañías constructoras de los sistemas o a la NWC. Las compañías privadas se escogerían por medio de licitación pública; para participar, deben cumplir con requisitos mínimos de capacidad técnica y gerencial. Durante la elaboración del proyecto, se consultó con empresas locales interesadas en participar en el programa. Estas expresaron interés en asumir responsabilidades tales como las contempladas en el programa si fuera viable que la inversión consiguiera niveles adecuados de rendimiento.
- 5.20 Se prevé que estas mejoras del plan institucional tradicional ayudarán a superar las limitaciones de la capacidad de ejecución descritas antes. Además, habrá una distribución apropiada de las actividades entre las diversas entidades interesadas, con inclusión de una clara definición de obligaciones y responsabilidades en el

reglamento operativo del programa, cuya versión preliminar ya se ha preparado de común acuerdo con el MOWH.

- 5.21 El cronograma de ejecución del programa se ha preparado teniendo en cuenta la demanda de acceso al programa proveniente de las comunidades, el tiempo necesario para la preparación y tramitación de solicitudes y proyectos, el tiempo necesario para la tramitación de licitaciones y las características de las obras. Se considera que el quadrienio previsto para la ejecución del programa es tiempo suficiente.

E. Factibilidad financiera

- 5.22 Una 80% de los recursos para la ejecución del programa provendrá de financiamiento del Banco; el aporte de contrapartida del Gobierno de Jamaica y de las comunidades constituirá el 20% restante (6% de las comunidades y 14% del Gobierno de Jamaica) (véase el cuadro 2.1).

- 5.23 Dada esta corriente de fondos, el análisis de la factibilidad financiera del programa se centró en la capacidad de las comunidades beneficiarias para hacer los aportes exigidos y producir suficientes recursos durante el período de funcionamiento de los sistemas con objeto de asegurar la sostenibilidad financiera de los servicios. En lo que respecta a los aportes de los beneficiarios, en el caso de los servicios de abastecimiento de agua potable, según los estudios realizados y la información disponible sobre los sistemas ya construidos, se estima que el monto del aporte asciende a 4% del ingreso familiar promedio mensual y que es factible desde el punto de vista financiero.

- 5.24 En lo que respecta a la sostenibilidad de los servicios, en el momento de la firma del memorando de acuerdo entre el MOWH y la CWO, siempre se calcularán las tasas aplicables al sistema. Estas tasas, en las que se tienen en cuenta los costos de operación de los sistemas y la depreciación de los activos de corta duración (bombas y equipo electromecánico) se analizaron en función de la capacidad de pago de los usuarios. La verificación de que las tasas que pretenden cobrar las CWO son suficientes para sufragar el costo total de los servicios será una condición necesaria para la elegibilidad del proyecto.

F. Factibilidad socioambiental

- 5.25 Dada la clase de obras incluidas en el programa, en general, se puede esperar que los posibles efectos ambientales desfavorables sean de pequeña magnitud, localizados y limitados sobre todo a la fase de construcción. Para contrarrestar esos efectos, hay medidas de mitigación relativamente sencillas y fáciles de aplicar, que se analizarán en el anexo del reglamento operativo referente al medio ambiente.

- 5.26 La fase preparatoria comprendió un informe de la factibilidad ambiental del programa, en que se analizó el marco jurídico e institucional aplicable con respecto a las cuestiones ambientales y se determinó qué permisos y licencias se necesitarían

para la ejecución del programa. También se examinaron los resultados y recomendaciones del análisis socioambiental de los componentes del programa. Este informe se preparó a partir de las obras típicas para las que se proporcionará financiamiento, realizadas en la muestra de comunidades que sirvieron de base para el diseño del programa, y llevó a elaborar pautas para la gestión ambiental del programa, incluidas en un anexo del reglamento operativo.

- 5.27 En la esfera social, en el programa se prevén actividades participatorias de las comunidades con el fin de que las CWO cumplan una labor más eficaz y logren la sostenibilidad de los sistemas a largo plazo. El método participatorio del programa fomentará la adquisición de responsabilidad, competencia y capacidad en la esfera local. Se considera que el fomento de la participación comunitaria con una perspectiva de género tiene carácter prioritario, dada la importancia de la función de la mujer en actividades con influencia directa en el bienestar de su familia, como el uso apropiado de las obras de abastecimiento agua potable y saneamiento.
- 5.28 En el programa se contemplará la activa participación de la comunidad que, según lo previsto, contribuirá a la sostenibilidad técnica, económica y socioambiental de las obras y creará condiciones favorables para el mantenimiento de la organización y del compromiso de la comunidad. La existencia de sistemas sostenibles de abastecimiento de agua y saneamiento producirá mayores beneficios sociales para los segmentos más pobres de la población.

G. Beneficios

- 5.29 El programa se destina a ampliar la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua potable a las comunidades rurales actualmente carentes de ellos. También ofrece ayuda para construcción de sistemas particulares de evacuación de aguas servidas, cuando sea necesario. Sin embargo, su alcance no se limita a la construcción de sistemas; también incluye la organización de las comunidades beneficiarias para asegurarse de la correcta operación del sistema, el uso racional del agua y la participación del sector privado.
- 5.30 Se espera que el programa tenga un efecto favorable, puesto que la mejora del acceso a servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado mejorará el estado de salud y la calidad de vida de la población beneficiaria. En particular, el programa beneficiará a las poblaciones más pobres del país, que están distribuidas a lo largo y ancho de una extensa zona geográfica. Otro grupo que, según lo previsto, se beneficiará particularmente del programa será el de las mujeres que, por lo general, tienen la responsabilidad de transportar el agua y de cuidar de la salud de su familia. El programa promoverá la activa participación de la mujer en sus actividades y, especialmente, su participación en las entidades comunitarias.

H. Riesgos

- 5.31 Hay cuatro riesgos principales para el éxito del programa, a saber: i) **Riesgo:** la capacidad del Ministerio de Servicios de Agua y Vivienda para canalizar los fondos del programa a las entidades comunitarias de abastecimiento de agua. **Mitigación:** el Ministerio recibirá el apoyo de empresas privadas que asesorarán a la Unidad de Ejecución del Proyecto y se incluye un componente institucional para fortalecer al MOWH (véase el párrafo 2.7); ii) **Riesgo:** la sostenibilidad de los sistemas después de su construcción y entrega a las entidades comunitarias. **Mitigación:** la participación de la comunidad y las tarifas que aplicarán las entidades comunitarias bastarán para sufragar todos los costos de operación y mantenimiento de los servicios. La Superintendencia de Servicios Públicos (OUR) autorizará las tarifas para cada comunidad (véase el párrafo 3.17); y iii) **Riesgo:** la falta de interés adecuado de los empresarios locales en los contratos de construcción y operación. **Mitigación:** la Unidad de Ejecución del Proyecto (PIU) promoverá el programa en el sector privado y realizará el análisis de viabilidad financiera antes de la convocatoria a licitación, garantizando una adecuada rentabilidad; y (iv) **Riesgo:** la capacidad de la comunidad para sustentar la operación de los sistemas de suministro de agua dada la falta de éxito demostrado en este campo. **Mitigación:** el programa contempla un componente de desarrollo comunitario y de asesoramiento al MOWH para capacitación en desarrollo comunitario.

**PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL SECTOR RURAL
(JA-0113)
MARCO LÓGICO**

TEMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
Contribuir al mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de las comunidades rurales pobres de la zona.			
OBJETIVO GENERAL Reducir las enfermedades que se transmiten por el agua mediante la implementación de sistemas de dimensión comunitaria	1.1 Declinación, al final de la ejecución del proyecto, de la incidencia de diarrea en los niños de 5 años o menos en las comunidades beneficiarias incluidas en el proyecto. 1.2 Financiación, por las comunidades beneficiarias, de la operación y mantenimiento de los sistemas de suministro de agua y saneamiento en un 10% al final de la ejecución del proyecto.	1.1 Tabulaciones especiales para las comunidades beneficiarias, que proporcionará anualmente el Ministerio de Salud. 1.2 Copias de los informes financieros semestrales para cada sistema de abastecimiento de agua y saneamiento que proporcionará el MOWH.	1.1 Que los demás factores que influyen en las condiciones sanitarias de la población (por ejemplo, falta de servicios de recolección de desechos sólidos) no empeoren.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1. Construcción, a las comunidades rurales de la zona, de la cobertura de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento individuales de dimensión comunitaria.	1.1 Construcción, para la conclusión del proyecto, de sistemas de abastecimiento de agua potable y de sistemas individuales de saneamiento que atiendan a 25.000 beneficiarios en las comunidades.	1.1 Registros de cobertura para las comunidades beneficiarias.	1.1 Que el programa despierte el interés de las comunidades beneficiarias que está dirigido; las comunidades interesadas reunirán los requisitos para participar en el programa; los proyectos presentados cumplirán los requisitos de elegibilidad establecidos; los sistemas serán adecuadamente administrados y mantenidos.

TEMAS NARRATIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
viabilidad técnica y financiera de servicios de abastecimiento de saneamiento.	<p>2.1 Continuación, después de cinco años de concluida la construcción, del funcionamiento normal de los sistemas.</p> <p>2.2 Demostración, mediante los resultados financieros, de que cada sistema independiente se encuentra en el punto de equilibrio.</p>	2.1 Informes anuales, elaborados por el MOWH, sobre operación y mantenimiento.	2.1 Que el programa despierte interés de las comunidades que está dirigido; las comunidades interesadas reunirán los requisitos para participar en el programa; los proyectos presentados cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos; los sistemas son adecuadamente administrados y mantenidos.
proveedores del sector privado se incorporan al Programa para construir y mantener sistemas de abastecimiento de agua.	3.1 Firma, al final del proyecto, de un total de seis contratos de construcción y operación con proveedores privados, a saber: - 2 contratos (segundo año) - 2 contratos (tercer año) - 2 contratos (cuarto año)	3.1 Firma de los contratos.	3.1 Que el programa ofrezca un incentivo económico para la participación del sector privado.
se pone en práctica el plan de mejoramiento del Ministerio de Recursos de Agua y Vivienda.	<p>4.1 Conclusión de la segunda etapa del programa al final del mismo.</p> <p>Conclusión de la capacitación del personal del MOWH.</p>	4.1 Documento de una segunda etapa del programa.	
CONDICIONES			<p>1.1 Conducción de los procesos de licitación para las obras de acuerdo al cronograma previsto.</p> <p>1.2 Desembolso del financiamiento con contrapartida de acuerdo al calendario.</p>

PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL SECTOR RURAL

(JA-0113)

PROGRAMA DE LICITACIÓN – PLAN PROVISIONAL DE ADQUISICIONES

ADQUISICIÓN PRINCIPAL	ENTIDAD BANCARIA DE FINANCIAMIENTO %	MÉTODO	PRE- CALIFICACIONES	CANTIDAD (MILES DE US\$)	FECHA PUBLICA (MITAD (MITAD AÑO
Programas de abastecimiento de agua y saneamiento					
Lote 1	80	LPI	No	2.500	II/02
Lote 2	80	LPI	No	2.500	II/03
Lote 3	80	LPI	No	2.650	II/04
Servicios de consulta					
Participación de la comunidad (3 lotes)	90	LPI	Sí	1.720	II/02 y I
Supervisión de obras civiles (3 lotes)	60	LPL	Sí	450	II/02 y I
Fortalecimiento institucional del MOWH	100	LPI	Sí	350	II/02

Licitación pública internacional.

Licitación pública local.

Requisito para la licitación local:

Menos de US\$10.000, se pueden adjudicar contratos sin licitación.

Más de US\$10.000 pero menos de US\$50.000, se pueden adjudicar contratos sin licitación, pero se exigen cotizaciones por escrito.

Más de US\$50.000, hay que llamar a licitación en la prensa local.

PROYECTO DE RESOLUCION

JAMAICA. PRESTAMO ____/OC-JA AL
GOBIERNO DE JAMAICA
(Programa de Aguas Rurales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Gobierno de Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de aguas rurales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta diez millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$10.000.000) de la Facilidad Unimonetaria 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.