625.72
L 888 es
MOPT

REPUBLICA DE COSTA RICA
Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Dirección General de Planificación

ESTUDIO DE CAMINOS DE LA RED VIAL CANTONAL

SITUACION INSTITUCIONAL

Convenio de Cooperación Técnica : ATN/SF-3448-CR

Gobierno de Costa Rica

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Fondo de Preinversión de MIDEPLAN

Louis Berger International, Inc.

1819 H St., N.W., Suite 900, Washington, D.C. 20006

REPUBLICA DE COSTA RICA
Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Dirección General de Planificación

ESTUDIO DE CAMINOS DE LA RED VIAL CANTONAL

SITUACION INSTITUCIONAL

Convenio de Cooperación Técnica : ATN/SF-3448-CR

Gobierno de Costa Rica

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Fondo de Preinversión de MIDEPLAN

Louis Berger International, Inc.

1819 H St., N.W., Suite 900, Washington, D.C. 20006

INDICE

SITUACION INSTITUCIONAL

CAPITULO I
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

A. INTRODUCCION I-1

B. DIRECCION GENERAL DE MANTENIMIENTO VIAL I-6

1. OBJETIVO Y FUNCIONES I-6
2. ORGANIZACION I-6
3. FUENTES Y MONTOS DE FINANCIAMIENTO I-8

C. DIRECCION GENERAL DE PLANEAMIENTO VIAL I-9

1. OBJETIVO Y FUNCIONES I-9
2. ORGANIZACION I-9

D. DIRECCIONES REGIONALES I-9

1. OBJETIVO Y FUNCIONES I-10
2. ORGANIZACION I-10

E. DIRECCION GENERAL DE EQUIPO Y MAQUINARIA I-13

1. OBJETIVO Y FUNCIONES I-13
2. TAMAÑO DE LA FLOTA I-13
3. TALLER MECANICO CENTRAL I-15

F. DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION I-20

1. INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN EL SECTOR TRANSPORTES I-20
2. INVERSIONES PLANEADAS CON RECURSOS PROPIOS Y EXTERNOS I-21

G. PROYECTO MOPT - G.T.Z. I-22

1. OBJETIVO DEL PROYECTO PILOTO I-23
2. PERSONAL A CARGO DEL PROYECTO I-24
3. MAQUINARIA I-25
4. FUENTES Y MONTO DEL FINANCIAMIENTO I-25

5. ORGANIZACION PARA LA COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE CONSERVACION DE LA RED VIAL I-25
6. USO Y POLITICAS DE UTILIZACION I-26

H. DIRECCION GENERAL DE RELACIONES COMUNALES I-27

1. DEPARTAMENTO DE PLANES COOPERATIVOS I-27
2. DEPARTAMENTO DE AYUDA COMUNAL I-29

I. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE LOS PROYECTOS DEMOSTRATIVOS PROPUESTA DE BEL INGENIERIA EN 1987 I-29

1. JUNTA CANTONAL DE CAMINOS I-30
2. JUNTA REGIONAL DE CAMINOS I-30
3. CONSEJO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES I-30
4. DIRECCION GENERAL DE CAMINOS VECINALES I-30

J. EVALUACION DE LOS SUBPROYECTOS COTO BRUS Y LOS SANTOS I-30

1. CONCLUSIONES I-31
2. RECOMENDACIONES I-33

K. COMISION SIMAC, SISTEMA PARA EL MANTENIMIENTO DE CAMINOS I-34

1. OBJETIVO I-34
2. RECOMENDACIONES I-35

L. LA DIVISION TERRITORIAL ADMINISTRATIVA Y LA REGIONALIZACION DEL MOPT I-42

M. FINANCIAMIENTO DEL MANTENIMIENTO DE CAMINOS I-43

1. FALTA DE PRESUPUESTO POR OBJETIVOS I-43
2. FALTA DE PRESUPUESTO PARA MANTENIMIENTO I-43
3. FALTA DE ENLACE ENTRE COSTOS Y BENEFICIOS I-43
4. CARGOS E IMPUESTOS SOBRE EL SECTOR TRANSPORTE I-44

REFERENCIAS I-46

CAPITULO II
MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA

A.	INTRODUCCION	II-1
B.	MARCO LEGAL Y LEYES CONEXAS	II-1
C.	FINANCIAMIENTO	II-3
	1. IMPUESTO TERRITORIAL	II-4
	2. DETALLE DE CAMINOS	II-5
D.	RENGLONES PRESUPUESTARIOS QUE SE DEDICAN AL MANTENIMIENTO DE CAMINOS	II-6
	1. MARCO LEGAL	II-6
	2. IMPUESTO POR DETALLE DE CAMINOS	II-7
	3. IMPUESTO AL BANANO	II-7
	4. IMPUESTO TERRITORIAL	II-8
E.	SINDICO MUNICIPAL	II-8
F.	CONCEJOS DE DISTRITO	II-8
	1. MARCO LEGAL	II-8
	2. NORMATIVA	II-9
G.	CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO	II-9
H.	LIGA DE MUNICIPALIDADES	II-11
	1. LIGA DE MUNICIPALIDADES DEL PACIFICO CENTRAL	II-11
	2. LIGA DE MUNICIPALIDADES DE LA ZONA ALTA DE GUANACASTE	II-11
I.	SIMETRIA	II-11
J.	MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES	II-13
REFERENCIAS		II-18

CAPITULO III
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
IFAM

A. LEY CONSTITUTIVA III-1

B. FINANCIAMIENTO III-1

C. CARTERA DE CREDITO III-2

D. ESTRUCTURA DE LOS DEPARTAMENTOS ENCARGADOS DE LOS PROGRAMAS DE CAMINOS VECINALES III-3

1. DEPARTAMENTO DE OPERACIONES III-3
2. DEPARTAMENTO DE PROYECTOS ESPECIALES III-4
3. SECCION DE CAPACITACION MUNICIPAL III-4

CAPITULO IV
OTRAS ORGANIZACIONES

A. INTRODUCCION IV-1

B. ASOCIACIONES DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD IV-1

1. FUNDAMENTO LEGAL IV-1
2. FINANCIAMIENTO IV-2
3. ANTECEDENTES IV-3
4. FUNCIONAMIENTO IV-3
5. INTEGRACION DE ASOCIACIONES IV-5

C. DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD IV-6

D. ASOCIACION DE MANTENIMIENTO VIAL EN LA ZONA NORTE IV-7

E. PROGRAMA PL-480 IV-8

CAPITULO V
EVOLUCION DEL DESARROLLO NACIONAL

A. INTRODUCCION V-1

B. EL CENTRALISMO V-1

C. LA REGIONALIZACION V-2

1. ANTECEDENTES V-2
2. CRITERIOS PARA LA REGIONALIZACION V-3
3. SUBSISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION REGIONAL V-3
4. SUBSISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION SECTORIAL V-4
5. CONSEJOS DE DESARROLLO REGIONALES V-4
6. EXPERIENCIA V-5

D. PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE V-5

1. COMISION CONSULTIVA DE REFORMA DEL ESTADO V-5
2. PROGRAMA DE MOVILIDAD LABORAL VOLUNTARA V-6
3. PRIVATIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS V-7
4. REFORMA ADMINISTRATIVA V-8
5. PROYECTO DE LEY DE DEMOCRATIZACION DEL SECTOR PUBLICO V-8
6. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA DEL SECTOR TRANSPORTES V-9

E. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE ENTIDADES NACIONALES A LOS GOBIERNOS LOCALES V-10

1. ANTECEDENTES V-10
2. TRASLADO DE COMPETENCIAS V-11
3. SELECCION DE MUNICIPALIDADES PARA INICIAR EL TRASLADO DE COMPETENCIAS V-11

F. RESUMEN V-12

CAPITULO VI
PROGNOSIS

A. SITUACION ACTUAL VI-I

B. PROGNOSIS VI-1

C. ENFOQUE DEL FUTURO PROYECTO VI-2

D. ENFOQUE ANTERIOR Y ALTERNATIVAS MUNICIPALES VI-2

E. POSIBLES SOLUCIONES Y RECOMENDACIONES VI-2

ANEXOS CAPITULO I

I-1 MOPT
DIVISION DE OBRAS PUBLICAS
ORGANIGRAMA VIGENTE

I-2 MOPT. NOMINA DEL PERSONAL POR CARGOS QUE TRABAJA AMBAS DIRECCIONES REGIONALES

ANEXOS CAPITULO II

II-1-1 A II-1-6 INVENTARIO MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD

II-1-8 A II-1-14 PERSONAL RESPONSABLE OPERACION DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD

ANEXOS CAPITULO III

III-1 IFAM - PROGRAMA DE CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE CARRETERAS, CAMINOS Y PUENTES

ANEXO CAPITULO V

V-1 PROYECTO DE LEY DE DEMOCRATIZACION DEL SECTOR PUBLICO

ANEXOS CAPITULO VI

VI-1 ALTERNATIVAS MUNICIPALES

VI-2 PROPUESTA DE REORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION

VI-3 MANTENIMIENTO POR CONTRATO

CAPITULO I

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

A. Introducción

La Ley N° 4 786 del 5 de julio de 1971 convirtió al anterior Ministerio de Obras Públicas en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, entidad encargada por Ley de la planificación, construcción, supervisión y control de las obras públicas y el transporte. Con respecto a las obras públicas tiene competencia en materia de construcción de caminos, carreteras, puentes, edificios, aeropuertos, muelles y otros. Mientras que en el campo del transporte le corresponde lo concerniente al tránsito de personas, vehículos y bienes en la red de caminos públicos, así como todos los aspectos de seguridad vial y de la contaminación ambiental causada por los vehículos automotores.

El Artículo 2° de la Ley de Creación enumera los objetivos del MOPT, presentándolos como tareas que debe cumplir la institución. Con esta Ley los objetivos del Ministerio fueron ampliados para que pudiera ejercer un control absoluto de todos los medios de transporte ya que su ley constitutiva había dejado por fuera ciertas funciones que están relacionadas con el transporte marítimo, de cabotaje, las vías de navegación internas, los sistemas de trasbordadores, oleoductos, tranvías y otras formas de transporte.

El objetivo 1° de la Ley se refiere a las obras viales y comprende tres sub-objetivos, a saber: a) Planificar, construir y mejorar las carreteras. b) Mantener las carreteras y colaborar con las municipalidades en la conservación de los caminos vecinales y c) Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras y caminos existentes o en proyecto.

Dentro de las funciones de obras destacamos las carreteras y caminos de orden público. De acuerdo con la Ley de Caminos Públicos están divididos en dos grupos: carreteras nacionales y caminos vecinales. A la primera se le llama Red Vial Nacional y a la segunda Red Vial Cantonal. A su vez cada una de estas tiene sus subdivisiones y agrupa las vías de acuerdo con ciertas características.

La Red Vial Nacional se divide en tres, a saber: 1) carreteras primarias, 2) carreteras secundarias y 3) carreteras terciarias. Por su lado, la Red Vial Cantonal se puede dividir en red clasificada y red no clasificada y comprende los caminos vecinales, caminos de penetración, calles metropolitanas y calles urbanas.

Al encontrarse las carreteras, caminos y puentes, especialmente los dos primeros en términos generales en malas condiciones, el Poder Ejecutivo y por su medio, el MOPT ha

solicitado a diferentes instituciones internacionales de crédito, préstamos con los cuales mejorar el estado actual de estas vías. De acuerdo con estudios en poder del MOPT, la red de carreteras y caminos tiene aproximadamente 35.536 kilómetros, 7.344 kms corresponden a la red vial nacional y el resto forman parte de la red cantonal. De estos, 11.180 km son caminos no clasificados y 2.380 km son calles.

Por el lado del presupuesto ordinario para el año 1992 encontramos que al menos en seis programas y dos trasnferencias se llega a un monto global de ¢ 4.176.891.200 que están dedicados a atender caminos, carreteras y puentes. Sólo en el programa 303, Mantenimiento Mayor de la Red Vial Nacional, que tiene un monto por ¢ 1.639.081.200, casi un 46 % se dedica a servicios personales, un 36 % a alquiler de maquinaria y contratación de obras y el 18% se destina a la compra de materiales, cunetas, tubos, lubricantes, etc. En los programas 303, 313 y 328, que suman ¢ 2.171.747.200 para el año 1992, hasta un 80 % de los gastos para mantenimiento son empleados en la red cantonal. Es decir, que aunque el presupuesto del programa para el mantenimiento de la red cantonal es muy inferior (¢ 442.666.000) contra el programa de mantenimiento de la red nacional (¢ 1.639.081.200), la mayoría de este presupuesto se destina a la red cantonal.

Por el lado de los números relativos, tenemos que durante el año 1.990 para el programa de mantenimiento de la red vial nacional se destinó un 39.7 %, mientras que un 61.3% de la inversión fue para la red vial cantonal. Con respecto al periodo 1986-1990 el mantenimiento por regiones quedó de la siguiente manera: en la RVN la Región Central tuvo un 60.7% y la Región Pacífico Norte un 53.3%, mientras que en la atención de la RVC, la Región Atlántica tuvo un 71.6 % y la Región Norte un 63.4 %.

Con relación a la organización y estructura dominante en el Ministerio tenemos una dirección superior constituida por el Ministro, Vice Ministro, Oficial Mayor y otro personal asistencial; dentro de la estructura lineal encontramos que tiene 4 direcciones generales, 3 divisiones, 1 auditoría y 1 departamento (Relaciones Públicas).

Para el caso de la División de Obras Públicas, que es la que interesa destacar, está constituida por 8 direcciones generales, 6 direcciones regionales, 2 departamentos y 1 sección. Además, tiene 7 proyectos en ejecución que son atendidos vía "staff." A su vez las direcciones generales tienen 32 departamentos y 6 secciones. Por el lado de la direcciones regionales estas están constituidas por 19 zonas, 14 planteles y 12 departamentos.

En el organigrama que se encuentra en el Anexo No. I-1 se describe la estructura de la División de Obras Públicas con sus direcciones generales y regionales y otras unidades que dependen directamente de ella.

Existe en la actualidad una excesiva departamentalización funcional y por producto, que no permite ubicar al personal o movilizarlo a las actividades de mayor demanda en un período determinado. Por otro lado, esa especialización de funciones puede en un momento determinado producir ociosidad en los momentos de menor demanda de servicios, así como

astío y pereza en las actividades repetitivas. Lo más recomendable es asignar tareas integrales que comprendan variados aspectos.

El cambio de actividad funcional debe ir acompañado de sesiones de trabajo intensivas donde se analicen detenidamente las nuevas competencias direccionales y departamentales. Deben estar dirigidas a todo el personal haciendo énfasis en la motivación, el conocimiento y comprensión de las nuevas tareas. Muchos planes organizacionales bien concebidos fracasan porque los miembros de la institución no los comprenden.

De mantenerse las condiciones actuales dentro del giro que está dando el país con relación a la Reforma del Estado, el MOPT en general y la División de Obras Públicas en particular, dejará de "hacer" para dedicarse a "dirigir". De ahí que existe la necesidad de mentalizar a todo el personal en esta nueva dirección. Sin embargo, la reestructuración es evidente e inmediata. Se necesitan más profesionales capaces y menos empleados administrativos y obreros.

En la actualidad en el plano organizacional-estructural, las dependencias centrales del MOPT que están relacionadas con el mantenimiento de las redes de carreteras y caminos tienen su administración sobredimensionada o no diseñada de acuerdo con las exigencias presentes.

- Hay una excesiva departamentalización con la existencia de direcciones y departamentos que realizan tareas similares de un mismo proceso, pudiendo estar concentradas en menor cantidad de unidades.

- La Dirección General de Mantenimiento Vial no tiene claramente definido su papel actual dentro del programa de reforma que se dio en 1990, pues no se ha definido si es un órgano "staff" o ejecutor (línea).

- Conviniendo que existe una igualdad de funciones entre las direcciones regionales, se tiene una desigualdad en la asignación de profesionales y otro personal técnico profesional.

- Hay una marcada centralización de autoridad en los planos administrativo, presupuestario y técnico.

- Por su parte, la División de Obras Públicas tiene relación directa con 24 unidades formadas por 14 direcciones, 7 proyectos, 2 departamentos y 1 sección. Su número sobrepasa las recomendaciones de los expertos en desarrollo organizacional.

- Las direcciones regionales no tienen una programación del trabajo anual y las políticas no están claramente definidas. Participan poco de la definición de necesidades y la asignación de los recursos.

- El sistema de contratación de servicios, así como las licitaciones y todos los demás procedimientos administrativos son lentos y burocráticos.

- Existen pocos controles del trabajo que se realiza conjuntamente con las municipalidades y las asociaciones de desarrollo y otras organizaciones locales.

- La mayoría del trabajo de mantenimiento de los caminos rurales que el MOPT ejecuta, lo hace sin el concurso de las fuerzas vivas de la comunidad. Mientras que el programa de planes cooperativos con las municipalidades (50-50 ó 60-40), si está dando buenos resultados.

- La intervención del MOPT en el mantenimiento de los caminos vecinales y en sus relaciones con las municipalidades siempre está precedida por su papel paternalista.

En el plano económico, la situación del país y del Ministerio de Obras Públicas en particular, se encuentran en un estado que busca maximizar los recursos disponibles por medio de programas más rentables y efectivos.

- En el presupuesto nacional sólo se dispone de un 3% general para inversión pública que viene a dificultar el trabajo rutinario del MOPT, de ahí que el proyecto de Ley de Concesión Pública puede aliviar parcialmente las demandas en este sentido.

- No ha sido posible crear un impuesto al combustible (gasolina y diesel) para autofinanciar la construcción y mantenimiento de las carreteras y caminos.

- La falta de recursos nacionales para programas de inversión hacen que el país contraiga préstamos externos.

- Las necesidades son muchas, mientras que los recursos son escasos, de ahí que conviene elaborar planes y programas que prioricen las necesidades nacionales.

- No hay un control de costos reales en los programas de construcción y mantenimineto de carreteras y caminos.

- Los ingresos generados por algunos cargos e impuestos propios del Sector Transportes pasan a formar parte de la caja única del Estado.

- El mantenimiento está subfinanciado. Sean cuales sean los futuros arreglos institucionales, sin grandes aumentos en los fondos asignados al

mantenimiento, partes significativas de la red vial nacional y cantonal continuarán en malas condiciones.

Revisar el funcionamiento actual del MOPT de cara a sus necesidades presentes y futuras.

- **El estado de las carreteras y caminos en términos generales está en malas condiciones. Si el MOPT sigue ejecutando las obras de mantenimiento, los procesos y procedimientos burocráticos continuarán impidiendo el logro de un sistema eficiente.**

- **Actualmente no tiene el equipo y presupuesto necesario para atender las carreteras y caminos vecinales.**

- **El tamaño de la flota vehicular es mucho menor que las demandas actuales.**

- **El mantenimiento de la maquinaria pesada es deficitario en calidad, tiempo, suministros y repuestos.**

- **La capacidad del MOPT para la construcción y mantenimiento de las carreteras y caminos está siendo cuestionado en la actualidad.**

- **Se aprovecha poco el trabajo de las empresas constructoras, especialmente en el mantenimiento de carreteras y caminos.**

Las oficinas del MOPT relacionadas con el mantenimiento de la red vial nacional no están bien ubicados en la estructura organizacional para lograr esfuerzos coordinados y concentrados.

Por otro lado encontramos que de acuerdo con el presupuesto para el año en curso, el Ministerio tiene 6.706 puestos, de los cuales aproximadamente 2.879 aparecen presupuestados en la División de Obras Públicas. De esta nómina, 2.310 trabajan en mantenimiento, tanto en las oficinas centrales como en las regionales. No incluye la Dirección General de Equipo y maquinaria que no está destacada en las direcciones regionales.

A continuación y para nuestros efectos pasamos a describir las direcciones generales y regionales cuya labor está directamente relacionada con la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos. Además incluimos otra información relacionada con otras unidades que tienen ingerencia directa en el mantenimiento de caminos.

B. Dirección General de Mantenimiento Vial

La Dirección General de Mantenimiento Vial forma parte de la División de Obras Públicas y tiene a su cargo el mantenimiento mayor de la red vial nacional y colabora con las municipalidades en el mantenimiento menor de la red vial cantonal. Con motivo de una reorganización que se dio en la División, las direcciones regionales pasaron a depender jerárquicamente de la División de Obras Públicas, ocupando un mismo " status" y nivel jerárquico que las direcciones generales. Ante esta situación, la Dirección pasa a ocupar una posición asesora en las materias de su competencia.

1. Objetivo y Funciones

Asesora en las materias de su especialidad a las direcciones regionales. Asimismo coordina e intercambia información con las demás direcciones generales.

La descripción de funciones que está contenida en el manual de organización le asigna una serie de funciones acorde con su objetivo, destacando las tres primeras que dicen:

1. *Recomendar a la División de Obras Públicas las políticas de mantenimiento de la Red Nacional y Cantonal que se consideren más convenientes, tanto para carreteras como para puentes.*

2. *Preparar y mantener actualizado el inventario completo de las características geométricas, condición y nivel de servicio de las carreteras y puentes de las redes viales nacional y cantonal.*

3. *Llevar a cabo, en coordinación con la dirección de Planificación, los estudios económicos necesarios para establecer las políticas de mantenimiento más rentables y definir las modificiaciones pertinentes para ajustarlas a los recursos disponibles.*

En general, las 10 funciones básicas giran alrededor de actividades o tareas que están ligadas al mantenimiento vial.

2. Organización

Esta Dirección tiene presupuestariamente una asignación de 1.917 funcionarios, que comprende, no sólo el personal permanente que trabaja en la sede central, sino el que lo hace en las direcciones regionales. Sin embargo, la reestructuración que se dió
en las líneas de dependencia jerárquica, trajo como consecuencia que la Dirección de Mantenimiento Vial se quedara sólo con 31 funcionarios de planta, el resto del personal pertenece a cada Dirección Regional. Sin embargo, el personal que labora en las direcciones regionales alcanza a 2.120 empleados, cifra que es muy superior a los 1.917 servidores que

formaban parte del personal de esta Dirección (no incluye el personal de Edificaciones Nacionales y Contratación de Obras).

La Dirección General de Mantenimiento Vial conserva por ahora la estructura que tenía antes de la reorganización, que se puede ver modificada posteriormente por los resultados que arrojen los análisis administrativos que están pendientes de realizar por la Dirección General de Planeamiento Administrativo. Está formada por una Dirección, cinco departamentos y dos secciones.

Dirección General y Secretaría
Departamento de Programación y Presupuesto.
" " " Ingeniería y Normas
" " " Fiscalización y Evaluación
" " " Caminos Vecinales
" " " Mantenimiento de Puentes.
Sección Administrativo-contable.
" " de Informática

El personal está constituido por 31 funcionarios distribuídos de acuerdo con su nomenclatura en la siguiente forma:

7 profesionales-jefes
3 técnicos-jefes
1 profesional
3 técnicos-profesionales
3 técnicos
5 trabajadores especializados-jefes
2 oficinistas
4 operadores de equipo móvil
1 auxiliar de bodega
2 trabajadores misceláneos

Algunos departamentos y secciones están atendidos por un funcionario debido a que la planilla es muy baja, entre estos se puede mencionar el Departamento de Caminos Vecinales cuya función requiere más personal capacitado.

Otra dificultad es que existen Direcciones con muy poco personal y con una estructura que no está de acuerdo con el mismo. Encontramos departamentos con una o dos personas asignadas. Algunas Direcciones han cambiado su "status", ya no son ejecutoras, sino que cumplen funciones de "staff" o asesoras, pero hasta la fecha no está clara esta disposición.

3. Fuentes y Montos de Financiamiento

Este programa se financia con recursos propios del país contenidos en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 1992, Sección del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y en lo que corresponde al endeudamiento específico para el MOPT en el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con el presupuesto, el mantenimiento de la red vial menor alcanza a los ¢442.666.000 de los cuales a la partida 184 Mantenimiento y reparación de obras se destinan ¢180.506.000, mientras que otras partidas menores tienen asignado: asfalto ¢ 28.372.000; cemento ¢ 12.000.000 y otros materiales de construcción ¢ 13.000.000, lo demás, se puede decir, se dedica a cubrir los servicios personales y servicios no personales contenidos en el presupuesto de la Dirección. Sin embargo, del presupuesto contenido en este programa se gira lo correspondiente a las direcciones regionales.

En la inversión para el mantenimento vial en una serie, de las redes nacional y cantonal de 5 años permite observar que más del cincuenta por ciento de los recursos disponibles se destinan a la red cantonal.

CUADRO Nº I-1
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
INVERSION EN MANTENIMIENTO VIAL DE LAS REDES NACIONAL Y CANTONALES POR AÑOS, EN NUMEROS ABSOLUTOS Y RELATIVOS A 1992

AÑO	RED NACIONAL	%	RED CANTONAL	%
1987	309.020.414	45.5	370.490.658	54.5
1988	410.791.973	49.6	417.089.890	50.4
1989	398.007.437	47.7	436.022.172	52.3
1990	295.069.834	38.7	466.565.645	61.3
1991	337.564.434	31.5	732.407.568	68.5

Fuente: Dirección General de Mantenimiento Vial.1992.

También se aprecia que en el año 1991 el presupuesto asignado tuvo un incremento de ¢ 265.841.923 con respecto al año anterior, mientras que para el presente año de 1992, de acuerdo con lo presupuestado en el ordinario sólo alcanzará a los ¢442.666.000. Esta información se encuentra contenida en el Cuadro Nº I-1.

C. Dirección General de Planeamiento Vial

La Dirección General de Planeamiento Vial es un órgano subordinado de la División de Obras Públicas y le corresponde principalmente el planeamiento y formulación de los programas a corto plazo de inversión y mantenimiento vial conjuntamente con la Dirección General de Planificación.

1. Objetivo y Funciones

Le corresponde el planeamiento y formulación de los programas de inversión a corto plazo, evaluar periódicamente los proyectos terminados y en ejecución, así como emitir criterio técnico sobre las actividades realizadas. Coordina y dicta políticas para la preparación del anteproyecto de presupuesto anual de la División. Ejecutar los programas presupuestarios, tramitar la contratación del alquiler de maquinaria y abastecer a la direcciones regionales y zonas de mantenimiento vial de los materiales de construcción y de oficina que demandan los programas, coordinar junto con la Dirección de Financiamiento Externo el cumplimiento de las condiciones previas de informes solicitados por las instituciones internacionales de crédito.

2. Organización

Esta Dirección está formada por la dirección, tres departamentos y una oficina. Trabajan un total de 23 funcionarios distribuidos en la siguiente forma: Dirección General 6 personas; Depto de análisis y Evaluaciones 1 funcionario, Depto de Contratación y Suministros 9 personas, Depto Control de Presupuesto 3 personas y MOPT-CNE 4 personas.

Atiende una serie de servicios y funciones que no están dentro de su misión como Dirección de Planeamiento Vial, valga los ejemplos de la Oficina Coordinadora MOPT-CNE y el abastecimiento de materiales de construcción, entre otros.

Debido al impacto que ha tenido la movilidad laboral voluntaria en esta Dirección, varios departamentos tienen poco personal para atender el volumen de sus labores, en consecuencia sus funciones están recargadas y deben hacerse cargo de realizar tareas muy disímiles con el mismo personal.

D. Direcciones Regionales

El país está dividido en seis direcciones regionales que tienen como misión atender las necesidades de infraestructura de su particular área geográfica de influencia. Pertenecen administrativa y técnicamente a la División de Obras Públicas.

1. Objetivo y Funciones

Le corresponde ejecutar las labores viales competencia del Ministerio en coordinaciòn con otras unidades que dependen directamente de algunas direcciones generales en el MOPT. Recibe la asesoría de direcciones como Dirección General de Mantenimiento Vial y Dirección General de Vialidad.

Debido a la actual poca capacidad que tienen los gobiernos locales para financiar con sus propios recursos el mantenimiento de los caminos, al que se le suma el poco equipo para satisfacer las necesidades, así como no contar con personal entrenado en todos los campos, el Ministerio, a través de esta Dirección, trabaja paralelamente con los gobiernos locales en esta labor.

El mantenimiento menor de la red vial cantonal se cumple preferentemente a través de convenios cooperativos, donde se establece el grado de participación y responsabilidad de las partes, el trabajo a realizar y el costo de la obra.

En cuanto a la red vial nacional, hay una participación muy limitada del público en la identificación de necesidades y prioridades y en la programación de las obras físicas. Los usuarios de las carreteras no financian el mantenimiento por medio de impuestos al combustible. A nivel nacional, y aún más a nivel regional, es muy díficil que el público se informe sobre las actividades, logros, y los correspondientes costos del MOPT.

Para facilitar su labor administrativa, movilidad del equipo y contacto con las comunidades se organizan por zonas, con una posible extensión a otras áreas teritoriales mediante el establecimiento de planteles.

De entre la gama de funciones que tiene a cargo, las más importantes son las siguientes:

Dirigir, organizar, coordinar, ejecutar, controlar y supervisar, dentro de su ámbito geográfico, las obras de construcción, reconstrucción, mejoramiento,mantenimiento y rehabilitación que se realicen por administración.

Evaluar las necesidades de mantenimiento rutinario, periódico y preventivo, así como la rehabilitación vial, dentro de su ámbito geográfico.

Representar al Ministerio ante las corporaciones municipales, consejos de desarrollo local y regionales y ante otras entidades nacionales interesadas en la construcción de obras.

2. Organización

Casi el 100% de la jornada laboral de una dirección regional está dedicado a atender las redes viales nacional y cantonal. Inicialmente su trabajo consiste en dar rehabilitación a los caminos y luego darle un mantenimiento rutinario.

No trabajan con una programación definida y no cuentan con políticas claras y definidas y si lo tienen están solo en el papel. Su trabajo está sujeto a las necesidades locales y a las presiones que reciben de los diputados, políticos y organizaciones regionales y locales, además, y en primer lugar, de la órdenes que reciben directamente del Ministro del Ramo.

Debido a la movilidad laboral voluntaria algunas direcciones regionales, están perdiendo plazas, que no pueden volver a llenar por disposiciones del Poder Ejecutivo y de la Autoridad Presupuestaria, lo que dificulta el cumplimiento de sus proyectos.

El personal efectivo en las seis direcciones regionales alcanza a 2.120 empleados. La Dirección Regional del Norte es la que más tiene con 635, mientras que la Dirección Regional del Atlántico sólo tiene 141 trabajadores. Por el lado de la especialización por funciones, los trabajadores misceláneos (825) y los trabajadores especializados (517) representan los cargos más repetidos. Mientras que por el lado de los cargos de profesionales, podemos decir que la Dirección Regional Central y la Dirección Regional del Pacífico Norte no tienen el cargo de profesional-jefe, siendo estos suplidos sólo por profesionales con recargo del puesto, además sólo tiene un profesional a cargo de toda la dirección regional; esto significa que tampoco las otras tres zonas tienen ingeniero a cargo. Caso inverso se da en la Dirección Regional del Norte donde hay siete profesionales-jefes. (Profesional-jefe 1 con 6 cargos y Profesional-jefe 2 con un cargo); en cambio en la Dirección Regional del Sur y en la Dirección Atlántica no hay funcionarios con cargo profesional, quedando los prfesionales-jefe a cargo de dirigir a 274 y 141 empleados respectivamente.

Para mayor profundidad de análisis referimos al lector al Cuadro-Resumen Nº I-2 y al Anexo Nº I-2 donde se describe con mayor detalle lo descrito y se amplía la información.

BIBLIOTECA MOPT.

CUADRO - RESUMEN Nº I-2
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
CIFRAS DEL PERSONAL POR ESPECIALIDAD Y DIRECCION REGIONAL
1992

	TOTAL	DIRECCION REGIONAL					
		CENTRAL	NORTE	PACF.NORTE	PACF.CENTRAL	SUR	ATLANTICA
TOTAL	2.120	549	635	305	216	274	141
1. PROFES. JEFE	14		7		2	3	2
2. PROFESIONAL	12	5	4	1	2		
3. TECNICO-JEFE	13	1	2	2	2	4	2
4. TECNIC.PROF.	8		6			1	1
5. PROFESIONAL BACHIL.JEFE	1					1	
6. TECNICO	45	3	33	1	3	5	
7. TRABAJADOR ESPEC.JEFE	30	6	19	2		3	
8. TRABAJ. ESP.	517	159	138	73	47	69	31
9. ADMINISTRADOR	15		1	1	1		12
10. OFICINISTA	87	19	30	14	12	6	6
11. AGENTE SEG. Y VIGLC.	123	34	26	20	20	13	10
12. INSPECTOR	1		1				
13. AGENTE SUMIN.	1	1					
14. AUX.BODEGA PROVEED.	29	10	9	6	2	2	
15. OPERADOR EQUIP. MOVIL	396	84	139	69	47	57	(*)
16. OPERADOR EQ. LIVIANO	2					2	
17.TRABAJ.MISCEL. JEFE	1	1					
18. TRABAJADOR MISCELANEO	825	226	220	116	78	108	77

Fuente: Datos suministrados directamente por el jefe administrativo de cada dirección regional. 1992.
(*) Incluídos en Trabajador Misceláneo.

E. Dirección General de Equipo y Maquinaria

La Dirección General de Equipo y Maquinaria es un órgano subordinado a la División de Obras Públicas. Le corresponde atender las actividades referentes al mejor uso y mantenimiento de la maquinaria y equipo pesado y liviano que tiene el Ministerio distribuido por todo el país.

1. Objetivo y Funciones

Le corresponde dirigir, coordinar y controlar todas las actividades referentes a la adquisición, uso, mantenimiento, reparación y reposición de la maquinaria y equipo pesado y liviano del Ministerio. Asimismo debe formular políticas, normas y procedimientos para la correcta operación de las unidades automotoras y estacionarias, así como la estandarización y mejoramiento de las técnicas de reparación en los talleres del MOPT.

2. Tamaño de la Flota

Con el correr de los años el equipo y maquinaria del Ministerio ha venido disminuyendo debido, entre otras razones, al deterioro normal en la vida útil del equipo y la maquinaria, al mal trato que le dan los operadores,a la ausencia de mantenimiento preventivo oportuno y adecuado, a la emisión de órdenes poco técnicas e inapropiadas de los inspectores de equipo, al excesivo uso de los equipos y al despiece que se da en los talleres mecánicos cuando retiran partes del equipo para colocarlas en otros, o la defectuosa reparación del equipo.

Por otro lado, tenemos los lentos procedimientos de compra y suministro de los repuestos, materiales,herramientas etc. Además, agreguemos las responsabilidades propias del personal que atiende los talleres mecánicos, como: no tener la prepración adecuada y no contar con programas sistemáticos de capacitación, bajos salarios no acordes con el costo de la vida actual, no disponer de la maquinaria y herramientas necesarias y modernas para ejecutar sus trabajos.

En la actualidad se cuenta con 406 equipos pesados en uso, según datos suministrados por los intendentes, mientras que en el año 1990 fue de 457 máquinas y en 1987 de 990 máquinas. Como se puede ver en el término de cinco años la flota se redujo en un 59.81%. De acuerdo con las especificaciones este equipo es apropiado para trabajar en caminos vecinales. El detalle de la información se encuentra en el Cuadro No.I-3 y en el Anexo No. I-3. (2)

Además se encuentra la información completa, por región y zona, en el Anexo Nº I-4.

Durante el año 1991 hubo un movimiento de equipos por predesecho, donación a las municipalidades y traslados que alcanzó a 35 unidades, de acuerdo con los datos suministrados por los superintendentes a la Oficina Receptora de Datos Estadísticos el detalle de los mismos es el siguiente:

CODIGO	CLASE	CANTIDAD
111	APLANADORA DOS RUEDAS	2
115	COMPACTADOR VIBRATORIO	1
140	TRACTORES	6
144	NIVELADORAS	2
150	CARGADORES	4
232	VAGONETAS	20

Vale la pena también destacar el Anexo No. I-5 que aparece en el trabajo Estudio de talleres referente a la comparación que hace entre las horas meta y horas trabajadas promedio a nivel nacional, durante los años 1989 y 1990, en los cinco principales equipos de maquinaria que se utilizan en los caminos rurales.

CUADRO Nº I-3
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
EQUIPO EN USO
1992

REGION	TOTAL	APLANADORA	TRACTOR	NIVELADORA	CARGADOR	VAGONETA
TOTAL	406	36	60	47	56	207
CENTRAL	113	11	16	10	14	62
NORTE	91	8	10	11	13	49
PACIFICO NORTE	54	4	9	7	8	26
PACIFICO CENTRAL	38	3	8	5	6	16
ATLANTICA	51	4	7	7	6	27
SUR	59	6	10	7	9	27

Fuente: Oficina Receptora de datos Estadísticos
Depto Fiscalización Técnica. 1992.
MOPT

El resultado es deficitario. Vemos como cada año posterior va siendo más marcada la brecha entre las horas trabajadas con respecto a las horas meta. Las causas pueden ser circunstanciales, pero fundamentalmente son de organización.

3. Taller Mecánico Central

La Dirección General de Planeamiento Administrativo en noviembre de 1991 rindió el Informe Nº 91-23 con respecto a la calidad del servicio que ofrece el Taller Mecánico Central de la Dirección General de Equipo y Maquinaria. Los autores de la investigación utilizaron la técnica de la encuesta y se aplicó a una población de 34 usuarios. (3)

De acuerdo con las respuestas que dieron los entrevistados y a un extracto de sus resultados, lo más relevante puede considerarse lo siguiente:

Los usuarios citan que los problemas u obstáculos que presenta el servicio suministrado por el Taller Central son los siguientes:

- Atraso en las reparaciones originado por la falta de repuestos.
- Excesivos trámites y papeleo para el ingreso y salida de los vehículos.
- Lentitud en el suministro de repuestos, por ineficacia de bodegas y en la compra por parte del Depto de Proveeduría.
- Falta del ejercicio de autoridad y controles, para hacer eficiente el servicio de reparación.
- Carencia de valores éticos,por cuanto ocurren pérdidas y sustracciones de repuestos, sin que aparezcan los responsables de tales hechos.
- Falta de un buen "stock" de repuestos en las principales marcas de vehículos.

También se les preguntó sobre las ventajas que en su criterio brinda el Taller Central, señalando las siguientes:

- Produce economía, en el sentido de la contratación de la mano de obra, pues esta se cotiza en el mercado a altos precios.
- Hay reparaciones sencillas que son bien realizadas en el taller.
- La cercanía y facilidad del servicio.
- Si existiera voluntad de las altas autoridades, la infraestructura y recursos disponibles serían de gran provecho.
- Es beneficioso para las dependencias que no cuentan con presupuesto que permita enviar los vehículos a reparar en talleres particulares.

- Ahorra presupuesto a la institución.

Por otro lado, dicen que las desventajas que ofrece el Taller Central son las siguientes:

- Carencia de repuestos y materiales.

- Poco interés en las jefaturas del Taller para poner coto a ciertas anomalías como hurtos, desmantelamiento de vehículos, etc.

- Exceso burocrático.

- El personal de mecánica es escaso y poco diligente, le falta profesionalismo y voluntad.

En cuanto a la opinión sobre los servicios de mecánica preventiva que da el Taller Central, los entrevistados manifestaron:

. Es necesario porque previene a la institución de incurrir en altos costos de reparación.

. Es la base para que los equipos alcancen su vida útil y ofrezcan mejor rendimiento.

. El programa no ha recibido el apoyo necesario para su consolidación

. Viene funcionando mal, por falta de repuestos.

. Es irregular, pues siempre aparecen daños en los vehículos.

. No es necesario ya que es obligación del operador y jefaturas de dependencias a las que está asignado el equipo.

Los usuarios manifiestan que los servicios que presta el Taller podrían mejorarse si:

. Se cuenta con existencia de repuestos y materiales.

. Se capacita a los mecánicos debidamente.

. Se agiliza el trámite, tanto para reparación de vehículos como en la solicitiud de repuestos.

. Se evitan anomalías como desmantelamiento de vehículos, cambios constante de jefaturas y desmotivación de los mecánicos.

Los autores de la investigación llegaron a diversas conclusiones, siendo las más relevantes las siguientes:

1) En el Taller Central, además de las secciones especializadas de mecánica, existen otras unidades cuyos trabajos inciden en la reparación final de los vehículos (electricidad, soldadura, torno, etc).

2) Los vehículos livianos de las dependencias centrales y las de la periferia de éste, son los que demandan con más frecuencia estos servicios.

3) Entre los vehículos livianos, hay una gran variedad de marcas y modelos, diversidad que repercute particularmente en el trabajo del Taller Central, dado la exigencia que esto implica en "stock" de repuestos y especialización de los mecánicos.

4) Las demoras en los servicios que presta el Taller Central se justifican por la falta de repuestos en bodega, o bien, por el trámite de compra que es lento.

5) En opinión de la mayoría de los usuarios, los servicios se brindan en forma lenta debido a la falta de repuestos, trámites complicados para la compra de estos y desmotivación en el personal mecánico.

6) Mientras una cantidad reducida de usuarios califican los servicios del Taller como bueno, la mayoría lo considera entre regular y malo, en lo que incide también la idea sobre el desmantelamiento y hurto en los vehículos que ingresan, lo que a su vez genera desconfianza del servicio.

7) Todos los usuarios coinciden en que los servicios del Taller Central ofrecen ventajas, particularmente en términos de cercanía y ahorro para el MOPT, pero también señalan desventajas en calidad, tiempo y otros.

8) Hay criterio compartido, entre el personal del Taller, en cuanto a que la rotación de jefaturas en este y su poco interés para mejorar sus condiciones de trabajo, inciden en la labor que realizan y, entre otras cosas, en la imagen distrosionada que se tiene del servicio.

El taller mecánico central al igual que todos los demás, se ha visto perjudicado con la movilidad laboral voluntaria y el traslado de personal al taller interinstitucional; a la fecha se han perdido unas 60 plazas, quedando en servicio 45 funcionarios para atender el trabajo. Hay secciones que han quedado con uno o dos mecánicos.

El estudio sobre el estado de los talleres mecánicos realizado mediante el Convenio Costarricense-Alemán, Mantenimiento de Caminos (lastre y tierra), complementa con criterio técnico la crisis que viven los talleres mecánicos en general. Propone dejar 20

talleres funcionando en todo el país, equiparlos con máquinas y herramientas más modernas, mejorar la flotilla de equipo y maquinaria, tratar de reorganizar y capacitar el personal, reparar los camiones talleres (unidades móviles) y adquirir otras, asignar competencias específicas y por escrito a los talleres, dotarlas de recursos financieros adecuados, mejorar los mecanismos de abastecimiento y adquisición de repuestos, etc. (4)

Algunas recomendaciones sobrepasan el límite propio de los talleres, pero como siguen siendo vigentes en los otros campos del quehacer institucional, consideramos conveniente llamar la atención para que considere su individualidad e importancia.

Las recomendaciones más importantes que se deben tener en cuenta son:

a) **La futura dedicación del MOPT en una parte de la conservación vial y obras de emergencia no deja campo para equipo propio de construcción o de rehabilitación, el cual ya lo tiene disponible el sector privado. Esta concentración al mismo tiempo, provoca una fuerte reducción del equipo propio y consecuentemente del sistema de talleres y bodegas.**

b) El poco equipo disponible, con alta probabilidad, en los próximos años (entre 250 y 300 unidades pesadas) no justifica de ninguna manera un sistema tan extenso de talleres y bodegas como sucede en la actualidad, menos aún, si se toma en cuenta las distancias generalmente cortas del país y la buena accesibilidad por carreteras.

c) El MOPT debía restringir en principio las actividades en sus talleres sólo a mantenimiento y reparaciones menores de un equipo; las reparaciones mayores se realizarían en talleres privados, lo que permite una reducción más fuerte de los talleres.

d) Como consecuencia, se consideran para el futuro sólo dos tipos de talleres: un solo taller central en Colima y, según la opción escogida, los restantes 10 ó 16 talleres, ubicados en puntos estratégicos en todo el país. El taller central tendría el carácter de un taller especializado, que se ocuparía únicamente de la reparación de conjuntos mecánicos menores de intercambio (por ejemplo: fibras de freno, disco de embrague, generadores, puntas de inyectores, etc,) mientras que en el resto de los talleres se realizaría solo el mantenimiento rutinario del equipo, reparaciones menores y el intercambio de los componentes reparados. A los 6 "talleres regionales" se agregaría la administración regional, estos no tendrían funciones especiales en el campo técnico.

e) Para brindar más eficiencia y flexibilidad al conjunto del sistema futuro, el uso de camiones talleres, grúas, camiones para combustible, engrase y de plataformas bajas se considera como parte integral del sistema.

f) **Consecuencia fundamental que resulta del tamaño del equipo disponible y de la mala experiencia en el pasado es la futura organización requerida del equipo en brigadas "estandart" 'para mantenimiento vial (con 9 equipos pesados cada una) y en brigadas o**

pools de reserva/emergencia, que pueden servir al mismo tiempo como·equipo flotante para trabajos fuera del plan estricto de mantenimiento vial. De las brigadas estandart de ninguna manera se deberán separar unidades sueltas (como es la regla hasta ahora) para mantener grupos intactos. Las brigadas estandar deben trabajar estrictamente según planes anuales y mensuales de mantenimiento vial y bajo un estricto control.

g) El sistema de bodegaje propio debería ser reducido al mínimo necesario. Se prevé sólo una bodega central, y a las 5 bodegas regionales que manejarían sólo partes de desgaste como filtros, etc.

h) Una estricta política de concentración en pocas marcas de equipo y ciertas marcas por regiones, zonas y brigadas debe ser aplicada, incluyendo la consecuente eliminación de marcas ó tipos de marcas con pocas unidades y con problemas de repuestos.

i) Una vez tomada la decisión para el sistema futuro, se necesita otra decisión fundamental que consiste en no invertir más en talleres, bodegas, y equipo sobrante.

j) Para poner en función tal sistema de talleres, es condición indispensable contar con la posibilidad de reubicar personal técnico de los talleres, ya que la falta de personal idóneo en la actualidad, es un grave problema en varios lugares.

k) Una vez reubicado y distribuido el personal, se debe desarrollar un programa rígido de capacitación según las necesidades específicas, acompañado de un sistema de incentivos al personal.

l) La disposición de recursos financieros en suficiente cantidad debe ser garantizada, no solamente para la remodelación de los talleres (entre 120 y 165 millones de ¢) sino también para las contrapartidas del préstamo KFW, la rehabilitación del equipo adicional a cuenta propia del MOPT y la adquisición de algunas unidades adicionales especializadas.

m) Sin reforma de los mecanismos de abastecimiento y adquisión de repuestos, no solo internos sino también interinstitucionales, el sistema previsto para el futuro no puede funcionar eficientemente, lo mismo aplica para la contratación de servicios y prestaciones.

n) Como se trata de una mayor reorganización del sistema de mantenimiento vial y de los talleres del MOPT, que comprende la planificación y coordinación con otras actividades e instituciones, la planificación se hace cada vez más difícil, porque cada ministerio tiene su propia estructura regional. Se debería aplicar la estructura prevista para todos los ministerios por MIDEPLAN. Esto significaría en el caso del MOPT, que San Carlos funcionaría como Región propia y que todo el valle central formaría una sola región. La reorganización de las zonas del MOPT se debería efectuar según los talleres restantes.

o) **Es urgente la necesidad de coordinación de las obras viales entre el MOPT, las Municipalidades y el IFAM, incluyendo a mediano plazo una clara separación de las competencias en las redes viales correspondientes.**

p) Todo lo anterior no excluye una necesaria extensión de contratar obras viales y de conservación con empresas privadas, ya que el equipo disponible del MOPT no sería suficiente.

q) **Además, hay que pensar seriamente en la posibilidad de contratar algunos trabajos, donde el MOPT tradicionalmente tiene problemas, por ejemplo: en el mantenimiento rutinario no mecanizado o poco mecanizado (como limpieza y chapeo por microempresas) o en la producción de mezcla asfáltica. Para poder remunerar rápidamente a empresa pequeñas, sería indispensable reformar los procedimientos de pago. Como solución intermedia se puede pensar en un fondo especial para prefinanciar este tipo de trabajo.**

F. Dirección General de Planificación

La Dirección General de Planificación está en línea directa con el Despacho del Ministro. Le corresponde generar la planificación, en forma unidireccional o compartida con otras direcciones, de la red nacional de carreteras. **Ha incursionado muy poco en el diseño de proyectos de corto plazo de la red vial cantonal, que considera que son competencia de la Dirección General de Planeamiento vial.de la División de Obras Públicas.**

1. Instituciones que Intervienen en el Sector Transportes

Las siguientes son las instituciones que intervienen en el Sector Transportes: MOPT (ente rector), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Refinadora Costarricense de Petróleo,S.A. (RECOPE), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) e Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). Además, los programas o actividades a cargo de IFAM, CODESA, CENPRO Y AyA, que se enmarquen dentro de la competencia del MOPT.

El aporte que estas instituciones dan al sector, con excepción del MOPT, es poco significativo, pero si es importante, porque contribuye a disminuir las responsabilidades y costos a cargo del MOPT.

Las tareas que tiene a cargo el MOPT como ente rector del subsistema son las siguientes:

a) Convocar y presidir el Consejo Nacional Sectorial de Transportes y fijar los objetivos, las metas, prioridades y lineamientos del sector, que estén acordes con la política del Gobierno.

b) Dirigir y coordinar a los entes descentralizados del sector, tanto a nivel nacional como regional.

c) Aprobar el plan de Desarrollo del Sector Transportes y evaluar y velar por su ejecución.

d) Velar por la organización y funcionamiento de las instituciones del Sector para que respondan adecuadamente a los requerimientos de los objetivos sectoriales, así como a las directrices y disposiciones superiores en materia de políticas y reforma administrativa.

De las entrevistas sostenidas con las Comisiones Evaluadoras de las instituciones del Sector, se percibe una falta de liderazgo del MOPT en cuestiones técnicas, en definición de políticas a mediano y largo plazo que permita una programación de inversiones definidas y una falta de apoyo técnico operacional que redunde en mayor eficiencia de los puertos y el ferrocarril. Esto hace que en cierta forma el MOPT se vea como un obstáculo para desarrollar ideas y proyectos. Esto unido al hecho de que los niveles técnicos no poseen información clara sobre las políticas de la institución, genera falta de interés para coordinar con niveles intermedios que además no tienen recursos, ni poder de decisión.

La Dirección General de Planificación del MOPT, muy parcialmente ha venido cumpliendo algunas funciones de las Secretaría Ejecutiva a nivel sectorial, como lo son las estadísticas, plan anual operativo, revisión de políticas y evaluación de planes de inversión, pero no alcanza a realizar la total coordinación interinstitucional necesaria para comprender los problemas de las instituciones que afectan el desarrollo del Sector y proponer acciones conjuntas para resolverlos. Sobre todo a la luz de los cambios estructurales del Estado que se vislumbran y que deberán contener análisis sectoriales profundos; se propone para beneficio del Sector, poner a funcionar una coordinación similar a la propuesta en el Decreto 14337-T. (5)

2. Inversiones Planeadas con Recursos Propios y Externos

El MOPT espera tener una inversión para el año 1992 por ¢3.643.678.000 para atender 952.4 km de carreteras, caminos y puentes. La mayor inversión por proyectos corresponde a la asignación de recursos locales contenidos en el presupuesto nacional para 1992 por ¢881.700.000.

CUADRO Nº I-4

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
INVERSIONES PROGRAMADAS SECTOR TRANSPORTES
RECURSOS PROPIOS Y EXTERNOS
1992

(en miles de colones)

NOMBRE DEL PROYECTO	LONGITUD km.	COSTO ESTIMADO	INVERSION 1992
PL-480	40.5	43.140	220.000
F.I.V.	140.4	660.500	561.200
B.C.I.E.	173.0	1.962.100	656.700
B.I.D.- F.I.V.	38.5	-	58.100
B.I.R.F.VI proy. sectorial emergec.	88.1	-	395.000
B.I.R.F.-PRODAZA	205.5	429.878	429.878
FONDO DE TERCEROS	21.4	80.000	80.000
FONDOS LOCALES (presp 1992)	173.1	387.373	881.700
F.L.COMISION NAC.EMERGENCIAS	71.9	771.694	361.100
TOTAL	**952.4**	**4.334.685**	**3.643.678**

Fuente: Dirección General de Planificación
MOPT. 1992

Los recursos para ejecutar las inversiones para 1992 provienen de los siguientes organismos como se puede ver en el Cuadro Nº I-4 con su longitud, costo final estimado e inversión para 1992.

Este programa de inversiones para el año 1992 está destinado a atender las principales necesidades que tiene el país en materia vial por región. Así es posible encontrar que fondos provenientes de organismos multinacionales se acoplan con fondos locales para satisfacer las demandas de caminos nacionales. Ver Cuadro I-5.

G. Proyecto G.T.Z.

Con base en el Convenio Costarricense - Alemán de Cooperación Técnica firmado en el año 1965, los Gobiernos de la República de Costa Rica y de la República de Alemania, dispusieron con base en este Convenio el establecimiento de un proyecto de asesoramiento al MOPT, en el campo del mantenimiento de caminos rurales. En agosto de 1990 se firma y hace realidad el proyecto que comenzó en setiembre de 1990; con el objeto de reorientar dentro de las políticas del Gobierno de Costa Rica así como en el contexto del programa de Reforma del Estado y la rentalización de los planes nacionales de regionalización y decentralización, se acordó firmar un nuevo Contrato de ejecución en diciembre de 1991 y que ha sido prorrogado hasta el año 1996.

CUADRO Nº I- 5
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
INVERSIONES PROGRAMADAS SECTOR TRANSPORTES
POR PROYECTO,REGIONES, KILOMETRAJE Y COSTO
1992
(en miles de colones)

PROYECTO	REGION					
	CENTRAL		NORTE		PACIFICO NORTE	
	kms	¢	kms	¢	kms	¢
SUBTOTAL	5,4	180.000	145,9	351.200	39,5	106.700
P.L.480			40,3	120.000		
F.I.V.	5,4	50.000	105.6	231.200		100.000 a
B.C.I.E.					39,5	6.700
BID-F.I.V.						
B.I.R.F-VI SECTORIAL	(b)	130.000				
B.I.R.F,-PRODAZA						
FONDO TERCEROS						
FONDOS LOCALES	45,1	326.200	18,7	120.000		61.800

PROYECTO	REGION					
	ATLANTICA		SUR		PACIFICO CENTRAL	
SUBTOTAL	293,6	694.878	163,1	930.000	59,9	138.100
P.L.480			0,2	100.000		
F.I.V.			29,4	180.000		
B.C.I.E.			133,5	650.000		
BID-F.I.V.					38,5	58.100
BIRF-VI SECTORIAL	88,1	265.000				
BIRF- PRODAZA	205,5	429.878				
FONDOS DE TERCEROS					21,4	80.000
FONDOS LOCALES				140.000	105,3	233.700

(a) Incluye ¢80 millones del MOPT. FUENTE: Dirección General de Planeamiento. MOPT 1992
(b) Carreteras radiales

1. Objetivo del Proyecto Piloto

El proyecto marcha de acuerdo con las perspectivas trazadas en la meta principal: "El MOPT y las organizaciones locales/ regionales han logrado mejorar su capacidad para la conservación de los caminos seleccionados en este proyecto, tomando en cuenta los principios de regionalización y desconcentración. Para esto se propone iniciar la rehabilitación y el mantenimiento sistemático de la Red Rural Básica de Caminos incentivando y organizando la

participación y el aporte de recursos financieros, materiales, y humanos de las partes involucradas: MOPT, municipalidades y las organizaciones regionales y locales". (6)

Este será el origen de un proceso tendiente a establecer un sistema permanente y sostenible de conservación de estos caminos, que sirva como proyecto piloto al Ministerio y las organizaciones involucradas para hacerlo extensible a toda la red nacional de caminos vecinales.

Tienen en meta trabajar en una red de 1.200 kms que incluye alcantarillado y drenajes. Trabajan con 6 proyectos demostrativos como son: MONTEVERDE, LOS SANTOS, TURRIALBA, SAN CARLOS, PURISCAL Y COTO BRUS, con una extensión aproximada de 200 kms cada proyecto.

La G.T.Z. ha aprovechado las experiencias anteriores que se han desarrollado en este sentido,especialmente los proyectos demostrativos que se ejecutaron en 1986-87 por BEL INGENIERIA incorporando los trabajos en alcantarillado y drenaje, que fueron, de acuerdo con la evaluación que se hizo al respecto, la omisión técnica cuestionable.

2. Personal a Cargo del Proyecto

El proyecto cuenta con tres niveles de personal permanente, agrupados así: a) personal experto de Alemania, que es la contraparte del Convenio, b) personal del MOPT y c) personal contratado. Los ámbitos de trabajo quedan resumidos en la siguiente forma: a) expertos por especialidad, b) directores de proyecto, c) técnicos en las áreas de capacitación en operación y mecánica de maquinaria y administración de talleres y bodegas.

Cada proyecto demostrativo tiene un director que trabaja directamente con la G.T.Z., que a su vez coordina con el Director de la Región o de la Zona, bajo cuya dirección se encuentran todos los recursos disponibles de la zona. Dirige y supervisa el trabajo que se realiza e informa del estado de avance y de los problemas encontrados a los directores antes mencionados.

Este Proyecto tiene organizados comités locales de coordinación para cada uno de los proyectos, que es una gran ventaja para obtener el consenso y apoyo de las partes involucradas.

Además de cumplir con la parte técnica de la rehabilitación del camino, el proyecto ofrece oportunidades de capacitación a los operadores del equipo, a los mecánicos y a los encargados de los talleres y bodegas. Esta acción no solo se ocupa de los recursos humanos del Ministerio sino que se extiende al personal de la municipalidad respectiva. En alguna forma también se capacita a los dirigentes de las asociaciones locales y otros grupos organizados de la comunidad.

Por su parte también se coordinan esfuerzos con las municipalidades, a través del ejecutivo municipal y del presidente del Concejo. Después de establecer un convenio de colaboración,

el director del proyecto junto con estos funcionarios se encargan de darle continuidad y resolver los problemas que surjan en el camino.

3. Maquinaria

No se cuenta con equipo propio. Se utiliza la maquinaria que poseen el MOPT y los municipios sujetos del proyecto. Cuando las condiciones lo ameritan, se contrata equipo pesado.

4. Fuentes y Monto del Financiamiento

Las fuentes de financiamiento de este proyecto se realizan en especial con base en cuatro aportes: MOPT, municipalidades, asociaciones de desarrollo o grupos de vecinos y G.T.Z..

Una parte del aporte del MOPT consiste en dotar de personal al proyecto, como homólogo con la dirección general ingenieros, coordinador para el área de capacitación, especialistas, supervisores y otro personal administrativo.

El Ministerio también asume los costos de operación y mantenimiento del proyecto, para ello en el presupuesto ordinario y extraordinario de la República para 1992 existe una contrapartida por ¢ 42.105.000. Por su parte, de acuerdo con el Convenio de préstamo, la G.T.Z. aportará 14.5 millones de Marcos Alemanes que se destinarán para la compra de 70 unidades nuevas y reparación de la existente, esto durante el año 1993.

Las municipalidades y las asociaciones de desarrollo comunal también financian a su manera parte de los costos de los caminos. En este sentido las municipalidades destinan horas-máquina y horas-hombre al proyecto, además de materiales, repuestos y otros servicios. Por su parte los grupos organizados ofrecen materiales, algunas horas máquina contratada y mano de obra local voluntaria.

5. Organización Para la Coordinación de las Actividades de Conservación de la Red Vial

El Proyecto G.T.Z.involucra particulares, asociaciones, municipalidades, federaciones de asociaciones y cámaras para que colaboren en el proyecto. Mientras se elabora un proyecto institucional para la creación de un organismo que se encargue del mantenimiento de los caminos locales, tienen establecidos dos comités provisionales que se reúnen ocasionalmente y que actúan con diferente jerarquía y ámbito territorial.

El primero se llama **Comité Central** y está constituido por:

* El Presidente Municipal de cada cantón
* El Ejecutivo Municipal de cada cantón
* El Director de la Región correspondiente del MOPT

* El Jefe de la Zona del MOPT
* Un representante de la asociaciones de desarrollo
* Un representante de G.T.Z.

De acuerdo al territorio así habrá tantos presidentes municipales, como ejecutivos y representantes de las asociaciones de desarrollo estén creadas en esa región.

Luego existe un COMITE DE COORDINACION ZONAL que tiene como límite de acción una zona (vale la pena recordar que el MOPT tiene 6 regiones y 19 zonas para efectos de cumplir con lo dispuesto por la Ley de Regionalización.

Este comité está constituido por cargos de la siguiente forma:

* un representante del MOPT
* Un representante de la municipalidad
* Un representante de las asociaciones interesadas
* Un representante de G.T.Z.

Para efectuar un trabajo de coordinación entre ambos comités se les recomienda a los encargados de cada proyecto efectuar reuniones de integración.

6. Uso y Políticas de Utilización

El seguimiento y control técnico de las obras está bajo la responsabilidad del ingeniero de la zona (MOPT), que realiza su labor en coordinación con los demás miembros del comité respectivo.

El Proyecto G.T.Z. no tiene equipo contratado, se trabaja con el equipo del MOPT, de las municipalidades, del que pueda aportar la comunidad, pero en aquellos casos donde sea necesario proceden a contratar equipo. Las comunidades generalmente son amorfas sin una dirección clara de sus necesidades, y esto hace que se vuelven pasivas y receptivas; por el contrario, este proyecto busca obtener de ellos, hasta donde sus posiblidades y recursos locales lo permitan, la mayor colaboración posible, para que se sientan parte interesada y comprometida en sacar buenos resultados. Es una formación de mentalidad que se debe estimular en el futuro ciudadano.

La G.T.Z. incorporó como una de sus actividades el rescate de la Comisión SIMAC, constituida unos diez años atrás, pero que no llegó a funcionar. Con este motivo preparó un informe de conclusiones y recomendaciones por el cual se procederá a darle impulso a la Comisión, como SIMAC2 con el fin de coordinar el desarrollo de un sistema sectorial de mantenimiento vial. (7)

H. Dirección General de Relaciones Comunales

La Dirección General de Relaciones Comunales está formada por dos departamentos: Departamento de Planes Cooperativos y Departamento de Ayuda Comunal.

1. Departamento de Planes Cooperativos

Los planes cooperativos son una respuesta inmediata del Ministerio a las solicitudes que le plantean las municipalidades por medio de su concejo y del ejecutivo municipal, para que se le de mantenimiento a los caminos vecinales y a las calles de las ciudades. Este procedimiento además sustituye la forma tradicional y paternalista que se había asumido en estos casos, cuando se les pide participar con un porcentaje del costo de la obra. Para atender estos menesteres se creó el Departamento de Planes Cooperativos bajo cuya dirección está la atención de este programa. (8)

a. Objetivos y Funciones

Coadyuvar con los gobiernos locales en el mantenimiento de los caminos rurales considerando que esta es una responsabilidad de las municipalidades, pero que el Ministerio por su carácter de ente rector, debe velar para su realización.

Atiende las solicitudes directamente, o bien, tramita las que emanan del Despacho del Ministro, así como de las que reciben otras autoridades del Ministerio. Se formula un presupuesto inicial que se envía a la Dirección Regional para su verificación y se firma un contrato entre las partes. Luego se remite a la Dirección Regional o Zona para que se incluya en la programación anual.

En los últimos 5 años se firmaron 113 convenios con las municipalidades para la rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales, obligando al cumplimiento del contrato a las contrapartes, aun en los períodos de transición o de cambio de los dirigentes de este organismo.

Los contratos atendidos en el último periodo de cinco años presentan los siguientes datos globales: 113 contratos ejecutados, 563,43 kilómetros de caminos lastreados para un costo total de ¢ 373.543.947. El detalle por años se puede consultar en el Cuadro Nº I-6.

b. Fuentes y Montos de Financiamiento

La mayoría de los contratos se establecen bajo el sistema en que cada parte aporta el cincuenta por ciento del costo, o bien, el Ministerio aporta el sesenta y las municipalidades el cuarenta por ciento. De acuerdo con las solicitudes tramitadas se ha observado que los concejos municipales dan más importancia a la construcción de caminos, que a su mantenimiento. Esto en buena medida porque es una obra nueva, significativa y se aprecia el cambio en la infraestructura local. Pero como el mantenimiento no implica necesariamente

CUADRO Nº I-6
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
PLANES COOPERATIVOS
PERIODO 1987-1991
1992

AÑO	CONTRATOS	KILOMETROS	COSTO (¢)
TOTAL	113	536,43	373.543.947
1987	26	38.14	53.104.606
1988	19	35.72	41.786.990
1989	31	126.46	71.758.577
1990	15	242.29	95.004.343
1991	22	93.82	111.889.431

FUENTE: Departamento de Planes Cooperativos
MOPT. 1992

cambio significativo en las condiciones actuales de la obra, el funcionario municipal muestra poco interés en resolverlo, a no ser que explícitamente esté comprometido.

Por el estado de desfinanciamiento actual de los gobiernos locales sus representantes solicitan muy a menudo la condonación de la deuda, pero solo la Asamblea Legislativa puede hacerlo mediante una ley. Muchas veces por ese motivo no incluyen las partidas correspondientes en el presupuesto, pero la Contraloría General de la República lo hace de oficio y esto complica aún más sus posiblidades de adquirir nuevos compromisos.

Gran parte de la contrapartida municipal se atiende con partidas específicas. Los aportes de los gobiernos locales son muy variados y se pueden clasificar de la siguiente manera" maquinaria, materiales, repuestos, llantas, alguna mano de obra, dinero en efectivo, etc; lo que no se admite actualmente son combustibles. El MOPT, mediante cartas de entendimiento con las municipalidades traslada operadores de maquinaria pesada para que operen el equipo municipal.

Además de las municipalidades se firman convenios con las asociaciones de desarrollo, cooperativas y cualquier otra organización sin fines de lucro y con personería jurídica.

La ejecución de los proyectos corresponde a las direcciones regionales y a las zonas. Los proyectos se hacen utilizando los recursos propios presupuestados de la dirección regional y se cumplen vía administrativa.

En el convenio que se firma con el departamento de Planes Cooperativos se incluye un presupuesto estimado que es revisado y ajustado luego por la dirección regional. Con respecto a los costos efectivos por proyecto no se llevan registros.

La firma de contratos se hace en cualquier período y se remite a las direcciones regionales para su atención. De acuerdo con la programación del trabajo de estas y a las directrices emanadas de la autoridad superior, los convenios se atienden dentro de las disponibilidades de recursos y tiempo de las direcciones regionales.

2. Departamento de Ayuda Comunal

Este programa pretende levantar el nivel socio-económico de la comunidad brindando las ayudas necesarias para la reparación, ampliación y construcción de diversas obras en la comunidad como: salones comunales, canchas de deportes, iglesias, parques infantiles, gimnasios, utilizando recursos del Estado y de la comunidad, con la participación activa de estas y en alguna medida este departamento contribuye con las comunidades en el mantenimiento de caminos vecinales, cuando por solicitud de las municipalidades o asociaciones, cubre algunos gastos de materiales.

No se establece un monto o porcentaje definido que debe poner la contraparte, solamente se les solicita aportar una partida que junto con el aporte del Ministerio permite cumplir con el proyecto. Ese aporte es muy variado y por medio de los inspectores de obra se vigila que se haga efectivo. Se lleva un control, pre y post de la obra, de manera que la inversión sea correcta.

La Dirección General de Relaciones Comunales tiene un presupuesto ordinario para 1992 por el orden de los ¢ 226 millones. A partir de mayo de 1992 , como ya dijimos, se produce una reorganización interna entre departamentos de esta dirección, pasando la coordinación de los planes cooperativos a la Dirección General de Planeamiento Vial. (8)

I. Mecanismos Institucionales para el Sistema de Administración de los Proyectos Demostrativos Propuesta de Bel Ingeniería en 1987

BEL Ingeniería en su Informe final propuso cuatro mecanismos de administración para los proyectos futuros que realice el MOPT. Los mecanismos propuestos son los siguientes: 1) Junta Cantonal de Caminos, 2) Junta Regional de Caminos Vecinales, 3) Consejo Nacional de Caminos Vecinales y 4) Dirección General de Caminos Vecinales.

1. Junta Cantonal de Caminos

La Junta Cantonal de Caminos viene a constituirse en el ente rector a nivel de cantón. Está formada por dos representantes de la municipalidad, un representante de la Comisión Distrital y el delegado de la GAR. En esta junta se discute el programa anual a cumplir y se determina la forma en que se debe financiar.

La Comisión Distrital es la encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de Caminos Públicos. Propone a la Junta Cantonal los proyectos u obras que se deben ejecutar en el distrito cada año.

A su vez, cada camino tiene un representante de la comunidad local, que resida en cualquier lugar a lo largo del mismo, quien tiene la responsabilidad de velar por su condición, como pueden ser las cunetas laterales y alcantarillado, la superficie de rodamiento, los derechos de vía, etc.

2. Junta Regional de Caminos

Esta Junta estará formada por un representante del MOPT, un representante del IFAM y cinco representantes del sector privado. Siguiendo las directrices emanadas de los decretos del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial y el Subsistema de Dirección y Planificación Regional.

Estará formada por tres órganos: El Consejo de Administración, la Gerencia, la Fiscalía Interna y un Director-Administrador por cada proyecto que se ejecute.

Tendrá a su cargo la construcción y mantenimiento de los proyectos; dirigir y coordinar los esfuerzos del contratista.

Deberá operar con presupuesto por programas; se le realizarán auditorias externas y evaluaciones técnicas.

3. Consejo Nacional de Caminos Vecinales

El MOPT de acuerdo con las funciones que el subsistema de transportes le asigna, creará el Consejo Nacional de Caminos Vecinales integrado por representantes del MAG, MOPT, IFAM, MIDEPLAN y 5 por representantes del sector privado que participen en las juntas regionales de caminos vecinales.

Actuará como un órgano técnico de la dirección General de Caminos Vecinales.

4. Dirección General de Caminos Vecinales

El MOPT creará la Dirección General de Caminos Vecinales en la División de Obras Públicas que pasará a formar parte de su estructura. Se le asigna un papel más activo al IFAM y a DINADECO en este campo.

J. Evaluación de los Sub-Proyectos Coto Brus y Los Santos

La Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) hizo una "Evaluación del Proyecto Demostrativo en Mantenimiento de Carreteras de Costa Rica", por medio de la firma Wilbur Smith and Associates en agosto de 1986. (9)

El documento está escrito en el idioma inglés, pero para nuestro propósito se traduce lo que la consultoría considera más importante de las conclusiones y recomendaciones, en el entendido que aportarán datos relevantes a este estudio.

1. Conclusiones

a. Conservación de Carreteras

En la exposición del proyecto de mantenimiento de carreteras se ha mostrado exitosamente que la conservación de carreteras por parte de contratistas del sector privado es un medio factible y efectivo para realizar este trabajo.

Los resultados físicos han sido buenos y la reacción de los beneficiarios es muy favorable.

Los procedimientos usados en la formulación, contratación, y ejecución del programa generalmente están bien concebidos y han sido ejecutados con habilidad profesional. Las relaciones laborales entre los integrantes del equipo administrativo han sido satisfactorias, o más que eso, fue satisfactorio entre los participantes, contratistas y autoridades locales.

Los logros y la ausencia de problemas serios indican que los conceptos de diseño utilizados para llevar a cabo el proyecto fueron bien enfocadas con respecto a su meta y se trabajó efectivamente para lograrla.

b. Exito del Proyecto

El proyecto demostrativo ha sido exitoso. Es muy claro que las actividades de mantenimiento pueden contratarse y pueden ejecutarse rápidamente de esta manera. Es requisito indispensable disponer de una financiación segura y confiable.

c. Productividad

Los programas de trabajo de los subproyectos de mantenimiento fueron terminados tomando como guía un estudio anterior de administración de mantenimiento. Ello causó problemas debido a que el formato del inventario y los factores de "carga de trabajo" fueron muy generales para aplicar a carreteras específicas; asimismo se encontró que eran muy bajos.

Lo peor, es que los inventarios no indentificaban una gran cantidad de trabajo de rehabilitación que era necesario para lograr una condición "promedio" para el mantenimiento normal. La extensión (kilometraje) de ambos sub-proyectos tuvo que ser inventariada de nuevo y grandes cantidades de trabajo con costo adicional fueron requeridas por los contratistas.

En actividades de rutina, la productividad de los contratistas fue mayor de lo esperado, compensando en parte la sobreestimación de las cantidades de trabajo. No existieron problemas con el sub-proyecto de reciclaje.

d. Administración del Proyecto

La administración del proyecto ha sido excelente, la ACCCR, que actúa a través de su Consejo de Directores y de un ingeniero destacado como director del proyecto, ha seguido un avance rápido del programa múltiple, con buenos resultados y pocos problemas.

Existen algunas ventajas para este convenio de propietario sustituto, y se deberá trabajar por otra parte, al menos a corto plazo, proporcionando una entidad adecuada y voluntaria que se encargue de dirigirlos.

e. Control de los Sub-proyectos

El control ingenieril y administrativo de los sub-proyectos de mantenimiento son ciertamente adecuados y deberían ser empleados sobre una base de largo plazo, o para cualquier programa que sea nuevo para todos sus componentes o participantes.

Como resultado este aumento del control fue elaborado para utilizarlo debido a las necesidades de rehabilitación de caminos imprevistos.

f. Efectos del Proyecto

El proyecto ha alcanzado algunos efectos permanentes y valiosos, en adición a una mejora inmediata en las condiciones de carreteras y los beneficios relativos a los usuarios.

Se ha demostrado que el mantenimiento normal y las potencialidades del reciclaje de pavimientos ha sido un hecho. El MOPT ha mostrado nuevo interés en alternatativas de mantenimiento; los gobiernos locales han sido fortalecidos y el público en general está ahora mejor informado respecto al mantenimiento.

g. Gobierno Cantonal

En el gobierno cantonal, las capacidades locales han sido acrecentadas por el proyecto. Ellos han ganado en conocimiento técnico, habilidades administrativas y experiencia política útil. Se espera que esos beneficios sean utilizados como una influencia hacia un mejor mantenimiento local de las carreteras.

2. Recomendaciones

En cualquier proyecto futuro que utilice a ACCCR, o una institución similar como administrador y un "comité de construcción" o su equivalente, en el papel ocupado por el comité actual, la autoridad relativa entre los dos debe ser definida claramente y al comienzo del proyecto.

Si se conciben programas grandes de rehabilitación local de carreteras, es recomendable que sea hecha una evaluación para producir una superficie de rodamiento que esté en buenas condiciones durante todo el tiempo.

El material utilizable en Coto Brus, aunque tiene una mejora admirable en relación al lastre anterior sería difícil de mantener en condiciones satisfactorias ya que el asfaltado es requisito en las áreas de geología volcánica.

Es recomendable que la prioridad primera en los programas por contrato de mantenimiento en el futuro sea dada a la rehabilitación de secciones principales de las carreteras nacionales, las cuales muestran ahora serios daños. La prioridad está justificada por los costos de operación vehicular actual y la reducción de los costos de reconstrucción de las carreteras.

El trabajo debería generalmente consistir en rellenar (pavimentar incluyendo la reparación de fallas localizadas en la base), seguido por un pequeño reforzamiento de la capa y un sello a lo largo de toda la capa. existen muchas secciones de cinco o veinte kilómetros en la región montañosa central que necesita esta clase de reparación y protección.

Los proyectos de segunda prioridad deben ser los de rehabilitación y mejoras de las redes locales tal como los de Coto Brus. Se asume que no existen otras áreas de concentraciones similares de carreteras que sirvan a actividades económicas de importancia.

En el tercer nivel de prioridad deben estar las principales secciones de carreteras nacionales, aún en condiciones regular y buena, pero que muestren daños iniciales obvios. Esto requiere un reforzamiento y/o bacheo leve y lo más importante una buena cubierta sellada totalmente con piedra comprimida (lastre) cubierta con agregados para detener el deterioro. Esta clase de necesidad existe en las rutas principales de la planicie costera oriental y occidental y en el sur del país.

El reciclaje debe considerarse en las secciones urbanas no municipales de las principales carreteras, las cuales constan de pavimentos viejos, gruesos, en condiciones pobres debido a la antigüedad y a las múltiples reparaciones. Las secciones de carreteras sugeridas serían las del este y oeste de Cartago. Aunque es presumible que exista otras. En todos los casos, los planes preliminares deben coordinarse con el MOPT, para evitar conflictos con sus planes de proyectos.

Los programas de las clases mencionadas son todos demandados en cantidad para ejecutar por los contratistas del sector privado.

K. Comisión SIMAC, Sistema Para el Mantenimiento de Caminos

La Comisión SIMAC se creó como un grupo de trabajo interno en el MOPT en junio del año 1991.

Con el Convenio MOPT-GTZ se pretende rescatar lo valioso de esta Comisión y llevar a la luz pública los resultados de su trabajo realizado hasta la fecha; así fue como en febrero del año 1992, se realizó un seminario de donde surgió su primer documento bajo el nombre de INFORME, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES de la Comisión SIMAC.

1. OBJETIVO

Esta Comisión tiene como objetivo central: "Desarrollar y operacionalizar una estrategia institucional del MOPT para fortalecer su rol como ente rector del sector vial, particularmente en el campo del mantenimiento, en procura de:

* La generación de recursos financieros adicionales.

* La captación y organización de otros recursos (financieros, materiales y humanos) de distintos sectores involucrados.

* La optimización en el uso de sus actuales recursos.

* La organización, el desarrollo e instrumentalización de su capacidad administrativa para la aplicación, control y evaluación eficiente de dichos recursos.

El documento está estructurado en nueve componentes o áreas de trabajo:

* POLITICAS
* ORGANIZACION
* SISTEMAS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DEL MANTENIMIENTO
* MUNICIPALIDADES Y ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ongs)
* PRESUPUESTO
* FINANCIAMIENTO EXTERNO
* RECURSOS TECNICOS
* MANTENIMIENTO POR CONTRATO
* CAPACITACION

El trabajo elaborado está basado en el conocimiento, profesionalismo y experiencia acumulada que tienen todos los miembros de la comisión en su largo tiempo de trabajar en el MOPT, de ahí que sus resultados son una garantía para la credibilidad del mismo informe.

2. Recomendaciones

Merecen destacarse algunas de las ideas centrales contenidas en el documento que hacen a manera de recomendaciones con el objeto de tomar algún criterio alrededor del mismo. El extracto es el siguiente:

a. Políticas y Organización

En el campo de las políticas y organización propone 4 estrategias a seguir, de las cuales las dos que parecen ser las más importantes son las siguientes:

* **Crear un consejo de mantenimiento vial o un organismo administrativo financiero, para que actúe como instancia de coordinación inter-institucional, y que a su vez sea la responsable de gestionar, captar y administrar los recursos que se sugiere recibirá el consejo, producto de un impuesto al consumo de combustible.**

  Este consejo tendrá facultades de fiscalización y seguimiento, mediante un control del sistema operativo sobre la ejecución de esos recursos, de modo que en un momento sea posible una evaluación objetiva y técnica, y que no se convierta en una intermediación pasiva de recursos y de simple coordinación. No se pretende que este consejo sea un cuerpo independiente y autónomo, sino que sea un facilitador de las políticas, programas y recursos disponibles.

La Comisión propone que el consejo tenga una estructura ejecutiva pequeña, de excelencia profesional y funcionamiento eficiente que minimice los tradicionales canales burocráticos del Ministerio. Además, propone que se dicte la legislación que sea necesaria para crear un impuesto al consumo de combustible bajo el concepto de tarifa al usuario.

Al respecto a la fecha de este informe el MOPT ha elaborado un proyecto de ley para la creación de un Fondo Nacional de Mantenimiento Vial el que próximamente será enviado para su discusión y aprobación a la Asamblea Legislativa. Dicho proyecto de ley establece la creación del **FONDO** mediante una alicuota del 10% sobre el precio del litro de combustible vendido, la instrumentación de la recaudación a través de la Refinadora Costarricense de Petróleo, la Dirección General de Aduanas y cualquier otra refinadora que se constituya en el país. Estos recursos serán depositados al FONDO por los entes recaudadores para luego ser distribuidos para el Mantenimiento Vial en forma directamente proporcional al volumen de venta de combustibles de cada cantón. Para la programación y administración de los recursos se crearía el **Consejo de Mantenimiento Vial** integrado por 5 miembros: 4 por parte del MOPT, 1 por el IFAN.

* **Definir un plan de fortalecimiento de las direcciones regionales del MOPT, basado en la descentralización gradual de sus recursos técnicos y presupuestarios, así como de la autoridad gerencial de los profesionales a cargo de esas regiones. Asimismo asociarlo con las experiencias piloto de conservación vial del Proyecto MOPT-GTZ, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y estrategias del componente organizacional.**

Dentro del área de la organización, este informe destaca las vicisitudes jerárquicas que ha tenido el mantenimiento vial de 1980 en adelante, y a partir de 1985 de la Dirección General de Mantenimiento Vial, que tuvo y tiene, a nivel de órgano asesor, estas labores.

Además expresa, que en el MOPT existen otras unidades que ejecutan labores asociadas al mantenimiento vial, como:

* Direción General de Planificación

  Elabora planes a corto, mediano y largo plazo
  Intercambian estudios técnicos, así como coordinación con el Depto de Presupuesto, con respecto a proyectos de corto plazo.

* Dirección General de Planeamiento Vial

  Elabora programas y alquila equipos
  A esta Dirección se le brinda la asesoría técnica.

* Departamento de Obras Específicas

Produce materiales (mezcla asfáltica, piedra, etc)

* ASECAN

Chapea de terreros públicos a los lados de las carreteras, limpieza, embellecimiento.

* Dirección General de Equipo y Maquinaria

Repara y da mantenimiento a la maquinaria propia del mantenimiento.

Intercambian estudios técnicos.

* Departamento de Geotecnica y Materiales

Realiza pruebas antes, durante y después de terminar la labor de mantenimiento mediante estudios de suelos y de materiales.

Intercambian estudios de proyectos.

* Direcciones Regionales

Ejecutan por administración las obras de mantenimiento

Les brinda asesoría técnica repecto a la elaboración de proyectos de corto plazo.

* Dirección General de Vialidad, Departamento de Diseño de Vías.

Rediseña para ciertos tipos de mantenimiento

* Departamento de Licitaciones

Elabora carteles para la contratación en mantenimiento.

b. Sistemas de Planificación y Administración del Mantenimiento

En el sistema de planificación y administración del mantenimiento, la principal recomendación se refiere a la propuesta de crear una comisión especifica para la administración de pavimentos (CAP), desarrollando un sistema de administración de pavimentos (SAP) dentro del cual se inserte el mantenimiento vial como uno de sus componentes.

c. Municipalidades y Organizaciones no Gubernamentales

Este informe propone 3 acciones a tomar, y una de estas está subdividida a su vez en 5 actividades. Las más importantes de estas acciones son: **1) La extensión del proyecto MOPT-GTZ dirigido a la creación de organismos locales / regionales más permanentes que se encarguen de velar y dirigir el mantenimiento vial. 2) Colaborar en la definición y actualización de una red rural básica de caminos que sirva de marco orientador para las inversiones futuras.**

d. Recursos Humanos, Capacitación y Divulgación

En el campo de los recursos humanos, capacitación y divulgación, la propuesta que resulta ser la más importante **se refiere a la conveniencia de descentralizar entre las unidades ejecutoras del mantenimiento vial, la definición de necesidades y la asignación de recursos presupuestarios, especializando a una unidad gerencial para la gestión, programación y coordinación de esos y otros recursos, así como para que asesore y de seguimiento a los programas de capacitación.**

e. Presupuesto

En el campo del presupuesto proponen 7 medidas para mejorar el sistema de formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto, de las cuales las posibles dos más importantes se refieren a: 1) Darle responsabilidad a los jefes e ingenieros de la región en la formulación presupuestaria y 2) Desarrollar un plan piloto tendiente a la regionalización del presupuesto.

f. Financiamiento Externo

La Comisión propone 6 medidas a tomar de las cuales las dos más relevantes a nuestro entender son: 1) Optimizar la recuperación de inversiones en carreteras pra reducir el déficit de contrapartida y 2) Mejorar la programación de obras del Ministerio empleando el diseño de planes quinquenales de inversión, indicando las prioridades y montos presupuestarios definidos.

g. Recursos Técnicos

Se limitan los recursos técnicos a las actividades en maquinaria, talleres, bodegas y proveeduría. En estos campos proponen 9 medidas a tomar para optimizar la utilización de estos recursos. Tres de estos estudios son: **1) Institucionalizar el sistema de administración de talleres y bodegas en aquella infrestructura que se decida dejar operando (en concordancia con el proyecto MOPT-GTZ), 2) Definir políticas claras acerca de la reparación, desecho y renovación de la flota actual y 3) Controlar el uso y costos reales del equipo del Ministerio.**

Vale la pena extraer otras notas de los problemas que dieron origen a las recomendaciones anteriores y que son valiosas para apoyar posteriores tesis con respecto a este u otros campos del trabajo cotidiano del Ministerio; de igual manera servirán para enlazar diferentes enfoques presentados en este estudio.

Con respecto a la movilidad laboral y los recursos humanos disponibles en las diferentes dependencias del Ministerio tenemos dos que se refieren a:

* Con respecto a la disponibilidad de personal en algunas direcciones y zonas, existencia de poco equipo, se disponga de muchos mecánicos, y en otras, se de la situación contraria.

* De acuerdo con la política general del gobierno, una vez que se termine la etapa de la movilidad laboral voluntaria, que se ha llamado movilidad vertical, vendrá una segunda etapa que se llamará movilidad horizontal, la cual, básicamente consiste en la posibilidad de trasladar el personal dentro de las distintas funciones.

Con respecto al trabajo en el taller mecánico, se presenta el siguiente problema: Un equipo ingresa al taller producto de una falla determinada, pero por ausencia de los repuestos necesarios o parte de estos, provoca que su estadía en el taller se prolongue por meses (hasta años) y esta situación propicia el desmantelamiento de ese equipo, por medio de la extracción de componentes del mismo que se encuentran en buen estado (canibalismo).

Con relación al trabajo en la bodegas y a la demanda de repuestos, el informe dice lo siguiente:

1) Sin ser exactos, una estimación de los ítemes que se encuentran en las bodegas de repuestos del Ministerio podría alcanzar a 75.000 ítemes.

2). La gran mayoría de estos repuestos se encuentran debidamente indentificados o localizados, lo cual es parte importante para que se mantengan almacenados. (ejemplo: la Bodega Nº 5 de Colima tiene aproximadamente 30.000 ítemes, los cuales tuvieron un índice de rotación del 1% en 1990)

3). La inexistencia de un adecuado proceso de seguimiento y atención a las múltiples solicitudes de repuestos de los talleres, permitió que en 1990, se acumularan en el departamento

de bodega de repuestos una cifra cercana a las 11.000 líneas solicitadas, de las cuales alrededor de 7.000 era repetidas, porque al no atenderse la primera los talleres repetían la solicitud, dos o tres veces al años. De 4.000 líneas solicitadas en 1990 sólo se abasteció un 5%.

Con respecto a la reparación de los vehículos extraemos lo siguiente:

1). Gran parte de las inversiones en reparaciones han superado el valor de reposición de algunos vehículos, cuando lo mejor, de acuerdo con criterios técnicos, era más conveniente desecharlos, en detrimento de equipos que requieren inversiones menores para ser llevados a estados satisfactorios de operación.

2). La gran diversidad de marcas de equipos por región, la necesidad de repuestos diversos, la especialización de los mecánicos en determinadas marcas, entre otros, provocan bajos rendimientos de las máquinas.

Con respecto a la relación laboral y rendimiento de los operadores de las máquinas, recogemos el siguiente problema: "A la falta de un adecuado sistema de seguimiento, control, valuación de equipo y motivación de los operadores, **hacen que aquel pueda ser sub-utilizado entre semana y explotado intensamente durante los fines de semana**, por medio de trabajos específicos con municipalidades, asociaciones, comités, etc, que corren con el pago de las horas extraordinarias a cargo de estas instituciones. (agregamos de cosecha nuestra, que no sólo se les paga a los operadores de equipo, sino a los mecánicos, peones e inspectores asignados).

h. Mantenimiento por Contrato

Consta de 8 subsistemas para desarrollar de los cuales mencionamos 3 por las siguientes razones:
1) Registro de empresas. No parece aceptable que no se lleve actualmente un registro de empresas que trabajen en el mantenimiento vial.(Si se indica una lista de empresas clasificadas en el Informe SIMAC). 2) Carteles de licitación específicos para el mantenimiento.
3) Implementar un proyecto piloto de mantenimiento por contrato.

i. Programas y Proyectos

Los programas y proyectos los agrupan en 9 diferentes campos o áreas de trabajo. Luego, para cada uno sugieren una serie de proyectos, programas, sistemas o planes a desarrollar (solo tres proyectos de estos se han indicado en los puntos anteriores) como son:

1). Proyecto Consejo de Mantenimiento Vial (2 proyectos)
2). Sistema Administración de Pavimentos (5 proyectos)
3). Programa de Coordinación Interinstitucional de Recursos para el Mantenimiento Vial (SIMAC II) (3 proyectos)

4). Plan de Mejoramiento del Sistema de Formulación, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto en el Componente de Mantenimiento Vial (8 proyectos)

5). Plan para Optimizar el Sistema de Administración del Financiamiento Externo (5 proyectos)

6). SIMAC regional/local (uno se subdivide en 5 proyectos) (7 proyectos)

7). Plan para el Sistema de Administración del Mantenimiento por contrato (9 proyectos)

8). Programa de Capacitación para el Sistema de Mantenimiento de Caminos (uno se subdivide en 4 proyectos) (3 proyectos)

9). Plan para un Sistema de Mantenimiento del Recursos Técnico del MOPT (8 proyectos)

j. Comisiones

El Informe destaca la constitución de varias comisiones en el sentido de que deben establecer mecanismos de coordinación a corto plazo entre estas instancias con algunos de los mecanismos propuestos. Veamos.

1).	Comisión Administración de Pavimentos....	CAP
2).	Comisión Interinstitucional sistema de Mantenimiento de Caminos.....	SIMAC II
3).	Consejo de Mantenimiento Vial.....	CMV

k. Sistemas

Entre las recomendaciones está la que se refiere a la conveniencia de modificar los procedimientos actuales que se siguen con respecto a algunos trabajos administrativos, de manera que se conciban como sistemas, de ahí que proponen los siguientes:

a)	Sistema de Administración de Mantenimiento...	SAM
b)	Sistema de Administración de Pavimentos.....	SAP

El Ministerio tiene a su alcance una serie de evaluaciones y estudios organizacionales que se han elaborado, tanto por firmas contratadas, como por personal profesional propio del MOPT, que han emitido una serie de recomendaciones acertadas de su funcionamiento

actual, así como propuestas para mejorarlo, que si se aplican aunque sea en un porcentaje mínimo, ayudaría mucho a mejorar la imagen que tiene el público y el ciudadano costarricense de esta institución.

L. La División Territorial Administrativa y la Regionalización del MOPT

La División Territorial Administrativa vigente, que norma el territorio nacional y su ocupación por los grupos sociales, fue diseñada en el siglo pasado (11). Esta división territorial correspondió a una localización de actividades y asentamientos humanos de una economía agropecuaria incipiente, además, por esa época el país no estaba integrado por una red eficiente de carreteras y caminos que conectaran la región central, donde se encontraba la mayoría de las principales ciudades y la mayor densidad de población, con los pueblos periféricos.

En la década de los setenta, el Gobierno de la República considerando que el país estaba teniendo cambios radicales en el aumento poblacional, la tecnología en los medios de transporte, la necesidad de redistribuir la riqueza económica, el deseo de estimular la producción agropecuaria, industrial y turística, justifica una revisión inmediata de la división territorial.

Hacer un cambio en la división territorial no es nada fácil, no porque la división en sí sea compleja, sino porque los intereses políticos, sociales, culturales y económicos en juego son muy delicados, dificultando el cambio del espacio territorial, de ahí que se haya recurrido a un concepto más macro, como es la regionalización.

La regionalización es aquella área del espacio nacional con unidad territorial, homogeneidad de los rasgos demográficos, territoriales, históricos y económicos que le señalan sus caracteríticas, maneras de ser y reacciones peculiares, todo lo cual hace posible la fijación de un plan general y único de uso y desarrollo de los recursos humanos y naturales. Como resultado de ello, el país se dividió en regiones. Luego, dentro de cada región se considera que debe de haber una integración hacia su interior con una unidad central de dirección, así es como aparece el concepto de "polo de desarrollo".

Se consideran polos de desarollo aquellas regiones que gozan de gran autonomía tanto en lo económico como en el aspecto político con un núcleo central geográfico, desde donde se dirigen todas las actividades del desarrollo de la región.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes se había regionalizado antes de que se diera en 1979, por primera vez, el decreto de regionalización. En la actualidad el país está dividido en 6 regiones y el Ministerio acatando esta disposición también lo tiene dividido en la misma cantidad de regiones administrativas, a su vez, cada región se subdivide en zonas, para un total de 19.

condición de los caminos. Más específicamente, el criterio es la minimización de la suma de los costos de operación de vehículo pagados por los usuarios y de los costos de mantenimiento de caminos pagados por el gobierno.

Desde 1975 la totalidad de la distribución de combustibles en el territorio nacional ha estado en manos de RECOPE, la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., una empresa estatal. Los impuestos sobre combustibles incluyen:

- Impuesto sobre gasolina; Tarifa de 0.01321 colones por litro; fondos destinados a la Universidad de Costa Rica (2.35 millones de colones fueron recaudados en 1986).

- Impuesto sobre Gasolina y Otros Derivados del Petróleo; Tarifa de 0.455561 colones por litro de gasolina y otras tarifas para los demás productos petroleros; fondos destinados a la caja única del estado (88.11 millones recaudados en 1986).

Un estudio interno del MOPT recomendó la creación de un impuesto a los combustibles consumidos por los vehículos, a razón de un 10% del valor por cada litro de diesel ó gasolina vendido. RECOPE, la Dirección General de Aduanas, y cualquier otra refinadora que se constituya en el país serían los recaudadores de estos fondos que servirían para constituir un fondo de mantenimiento vial.

Referencias

(1) El Director de la División de Obras Públicas en el Oficio Nº 1268 del 19 de junio de 1990 comunicó a todas las direcciones bajo su tutela la nueva estructura producto de la reorganización aprobada. En el Decreto Ejecutivo, próximo a salir (agosto de 1992) se ratificará esa disposición.

(2) El gráfico está tomado del documento Estudio de Talleres pero se actualizó y sustituyó el año 1991 por 1992.

(3) Análisis de la calidad del servicio que ofrece el Taller Central de la Dirección General de Equipo y Maquinaria. Dirección General de Planeamiento Administrativo.Departamento de Investigaciones. Informe Nº 91-23. Noviembre de 1991.

(4). Concepto de talleres del MOPT. Convenio Costarricense-Alemán de Cooperación técnica. MOPT-GTZ. julio de 1992.

(5) MOPT Informe Final de la Comisión Evaluadora del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. 1991 pág 72.

(6) Convenio Costarricense-Alemán. Contrato de ejecución para el convenio. Mantenimiento de Caminos en lastre y tierra. Noviembre de 1991.

(7) Informe. Conclusiones y Recomendaciones.Comisión SIMAC.Sistema de Mantenimiento de Caminos. Proyecto MOPT-GTZ. Abril de 1992

(8) >Por reorganización interna este programa pasó a depender de la Dirección General de Planeamiento Vial partir de mayo de 1992.

(9) Evaluation of the Demonstration Project on Road Maintenance. Costa Rica. Executive Summary.
United States Agency for international Development.Wilbur Smith and Associates. August, 1986.

(10) El 10 de junio de 1991 se creó la Comisión SIMAC formada por destacados representantes autorizados de las direcciones regionales de: Planificación, Financiero, Control de Obras, Mantenimiento Vial, Asuntos jurídicos, Planeamiento Administrativo, Financiamiento Externo, Ayuda comunal (Depto de Planes cooperativos) y MOPT-GTZ.

(11) En 1848 por primera vez se hace la división político-administrativa del país en provincias, cantones y distritos parroquiales. Sucesivas leyes modificaron aquella en 1864, 1867, 1883, 1892. 1900, 1910, 1915, 1920, 1927,1930, 1940, 1950, 1963, 1973, y 1984.

(12) "Algunas Recomendaciones para Financiar el Mantenimiento de las Carreteras Nacionales," informe no publicado, MOPT, Dirección General de Planificación, Departamento de Estudios Económicos, Febrero, 1990, pp. 73

(13) "Seminario Regional sobre Caminos, Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales," Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 136

(14) "Presupuesto de Ingresos Corrientes del Gobierno Central e Impuestos del Resto del Sector Público, 1989," Contraloría General de la República de Costa Rica, Dirección General de Estudios Económicos, pp. 583.

CAPITULO II

MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA

A. Introducción

Costa Rica tiene una extensión territorial de 51.100 kilómetros cuadrados, dividido en 7 provincias y 81 cantones. Las municipalidades son los entes que representan el gobierno cantonal o local, están presididas por un concejo municipal cuyos miembros fueron elegidos por el voto directo y popular de los electores. Además, se cuenta con 7 concejos municipales de distrito que ejercen una función similar a los gobiernos locales en su circunscripción territorial.

Entre la gama de funciones que tiene la municipalidad asignada por ley se encuentran el mantenimineto de la red de caminos vecinales y de las calles urbanas y rurales.

Por motivos estructurales y financieros las municipalidades no tienen ni el personal técnico, ni la maquinaria para darle mantenimiento a la red cantonal que se estima tiene más de 26.000 kilómetros.

En cuanto a la posibilidad de darle mantenimiento a sus caminos, las municipalidades, hablando en términos generales, están en peores condiciones que el MOPT. Comparadas con el MOPT tienen menos maquinaria, menos ingenieros y técnicos, más kilómetros que atender y menos fondos disponibles.

Dentro de las penurias económicas en que se mueven los gobiernos locales, es notable ver el esfuerzo que realizan para mantener sus calles y caminos en el mejor estado posible, pero no es suficiente, habrá que proporcionarles más recursos, para que puedan cumplir con sus competencias.

B. Marco Legal

La referencia al manejo de los intereses locales, aparece explícita después de la Constitución de 1.859, cuyo artículo 135 dice: "habrá en la capital de cada provincia una municipalidad a la cual corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la provincia...". Posteriormente, la Constitución de 1.871 mantuvo el mismo contenido, pero con las reformas de 1.882 mediante el Artículo 130· " Habrá en la cabecera de cada cantón, una municipalidad con la atribuciones que le designe la ley". En la Constitución de 1.917, que fue la más amplia en definir atribuciones a la municipalidad, se consagraron dos artículos al respecto. Artículo 117: "Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una municipalidad y un intendente..." y el Artículo 120 dice:"La municipalidad delibera y resuelve sobre todos los asuntos de interés local y le corresponde, por lo tanto, cuidar de la

higiene; a la cual dedicará preferente atención, de acuerdo con el Consejo Superior de Salubridad y cuida, asimismo, de la comodidad, ornato y recreo; **de caminos, calles,** plazas del cantón, **de las obras públicas municipales**, del alumbrado, riego, aseo, mercados, cloacas, canerías y, en general, de todo lo que importe al progreso y bienestar del vecindario...". Por otra parte el artículo 169 de la Constitución Política dice que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

En las Ordenanzas Municipales de 1862 y 1867 se especificaron más las competencias de las municipalidades manteniendo la reparación y ampliación **de las calles y caminos vecinales, construcción de puentes y calzadas de los mismos,** como parte de las funciones municipales. Esta ley se extendió hasta el año 1970.

A partir de 1970 se vendría a regular todos los asuntos concernientes a los gobiernos locales, especialmente en su artículo 4° en que se delega a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. (1)

La Ley General de Caminos Públicos, No 1851 del 28 de febrero de 1955, regulaba lo concerniente a las carreteras, caminos y calles y las competencias que correspondían al Ministerio de Obras Públicas y a las municipalidades. Esta ley contenía algo muy particular con respecto a la atención y conservación de los caminos públicos, y era que estaba a cargo de una junta de caminos: " Para atender la conservación de los caminos vecinales habrá en cada cantón una Junta Cantonal de Caminos integrada por cinco miembros propietarios y tres suplentes..."(2)

Contaba con sus propias rentas y las que les traspasasen la Tributación Directa y las municipalidades. El movimiento económico estaba a cargo de la tesorería municipal. La Junta de Caminos estaba adscrita a la municipalidad respectiva.

Esta ley fue derogada por la Ley General de Caminos Públicos No 5060 del 8 de agosto de 1972 (en vigencia) y lo más importante es la desaparición de la Junta Cantonal de Caminos y sus funciones pasaron a ser atendidas por la municipalidad: "Artículo 2o. **Son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por las carreteras existentes o que se construyan en el futuro, cuya construcción, conservación y vigilancia están a su cargo por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; también serán propiedad del Estado los caminos vecinales, cuya construcción queda al cuidado del mismo Ministerio. La conservación y vigilancia corresponde a las municipalidades, para lo cual deberán tener un departamento especializado en esos trabajos, sin perjuicio de la colaboración que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes pueda prestarles.** Serán de propiedad de las municipalidades las calles de su jurisdicción cuya construcción y mantenimiento queda a su cargo".

La forma de financiamiento fue modificada pues a partir de la ley 5060 se sostienen con los dineros provenientes del detalle de caminos y del que le fijen otras leyes municipales.

Los artículo 32, 33 y 36 de la Ley General de Caminos vigente preveen la importancia de mantener funcionarios en las municipalidades que supervisen, vigilen, inspeccionen y/o denuncien las irregularidades indicadas en esa Ley.

C. Financiamiento

La capacidad que tienen las municipalidades para darle mantenimiento a los caminos de su jurisdicción ha sido siempre cuestionada, a partir de tres indicadores: a) recursos humanos capacitados, b) maquinaria suficiente disponible y en buenas condiciones y c) recursos financieros en tal cantidad que permitan el trabajo de mantenimiento, la reparación de la maquinaria y la contratación de personal y pago de salarios que rigen para el mercado privado. Ante esta falta de recursos las municipalidades se han visto obligadas a recurrir al MOPT y a las asociaciones de desarrollo y otros grupos organizados de la comunidad para cumplir con lo dispuesto por la ley.

El bajo presupuesto se debe entre otras razones, a las políticas locales de mantener bajos los impuestos y las tasas locales de manera que los vecinos no se sientan perjudicados y afectados en sus ingresos familiares. Las de tipo electoral, donde los regidores desean mantener la imagen del partido político gobernante, que se vería afectado en el reconocimiento público por la toma de medidas fuertes. Aunque esta es una situación de la imagen del partido, no deja de ser un mal razonamiento, porque siempre el gobierno grava con nuevos impuestos al pueblo, que en definitiva son canalizados a la caja única del Estado y no de la municipalidad.

Los ingresos de las municipalidades tienen el siguiente origen:

* Por prestación de servicios (como agua potable, alumbrado público, recolección de basura, limpieza de calles, muelle, derechos de cementerio ,derechos de estacionamiento, etc).

* Alquileres (alquiler de mercado, balnearios, zona marítima, locales de estadio, losas de cementerio, etc.

* Intereses (bonos,comisiones, etc)

* Impuesto a la producción y al consumo interno (por destace de ganado, a la madera, al palmito, al arroz, exportación de banano, etc).

* Impuesto sobre patentes (comerciales, industriales, de licores, salones de baile, etc).

* Impuestos a la propiedad (territorial, detalle de caminos, aceras sin construir, lotes incultos, etc.

* Impuesto al consumo (impuesto a los cigarrillos, azúcar, sal, etc.)

* Artículos jurídicos (timbres)

* Venta de bienes (tajos, fincas, materiales, etc)

* Otros

Las municipalidades disponen muy pocos recursos financieros para atender una gama amplia de funciones. Así es que el mantenimiento de los caminos cantonales, por importantes que sean, tiene que competir con los fondos escasos. La brecha entre la necesidad y los recursos es grande, aún tomando en cuenta la desviación de algunos fondos del presupuesto del MOPT hacía la red vial cantonal.

1. Impuesto Territorial

El impuesto territorial en el año 1991 fue de ¢1.498 millones y el proyectado para 1992 es por el orden de ¢ 1.650 millones.

El impuesto se distribuye de la siguiente manera:

Primera parte:

. 10% al IFAM
. Una suma fija de ¢2.450.000 para distribuir entre La Dirección General de Catastro y Tributación Directa.
. Resto se distribuye entre municipalidades.

Segunda parte: distribución del resto.

. 29.4 % para la Municipalidad de San José.
. 8.6% para el Gobierno por la administración del impuesto.
. 62.0 % para el resto de las municipalidades del país.

Este impuesto constituye entre el 40% y el 50% del ingreso bruto de las municipalidades, y en algunas puede llegar hasta un 80%. Es un ingreso que la municipalidad puede presupuestarlo de acuerdo con la clasificación ecónomica de los ingresos en los subgrupos y renglones que crea conveniente de acuerdo con sus necesidades e intereses.

2. Detalle de Caminos

El detalle de caminos que provee ingresos a las municipalidades no es nada significativo, dentro de los rubros de ingresos que tiene la municipalidad para el mantenimiento de los caminos vecinales. El país tenía para el año 1991 un total de 254.500 contribuyentes y un imponible al valor de las propiedades de ¢ 261.599.288.933 y un impuesto total por detalle de caminos de ¢ 192.570.243.

De esta cantidad se estima que se puede recuperar hasta un 60 %. Las municipalidades más beneficiadas con este impuesto son las cabeceras de provincia, que antes de la reforma a la Ley (1983), no percibían ingresos por este concepto.

En una gran mayoría de gobiernos locales este impuesto no ayudará a resolver las necesidades de mantenimiento de caminos rurales. Por su parte, los 12 cantones seleccionados en el Estudio de Caminos de la Red Vial Cantonal deberían tener ingresos para 1992 como se muestra en el Cuadro II-1. Hay tres municipalidades como Sarapiquí, Bagaces y Buenos Aires que no alcanzan al millón de colones, otras como San Carlos y Liberia que llega a 4 y 3 millones de colones respectivamente y una como Puntarenas con 4 millones que debe girar la parte que corresponde a los **concejos municipales de distrito de Paquera, Lepanto y Cóbano, que están situados en la Península de Nicoya.**

Por provincias el detalle queda así:

PROVINCIA	IMPUESTO ¢
SAN JOSE	97.345.459
ALAJUELA	25.042.716
CARTAGO	15.288.130
HEREDIA	19.924.354
GUANACASTE	12.573.279
PUNTARENAS	10.682.394
LIMON	11.713.911
TOTAL	¢ 192.570.243

D. Renglones Presupuestarios que se Dedican al Mantenimiento de Caminos

1. Marco Legal

El Código Municipal por medio de los siguientes artículos prevee los impuestos que deben pagar el usuario para el mantenimiento de caminos.

ARTICULO 90. El valor de las obras nuevas de pavimentación de calles, de construcción de nuevas vías y **caminos vecinales**, aceras, cordones de caño, cunetas, alcantarillado pluvial y sanitario, acueducto y distribución e iluminación eléctrica, así como su reparación realizada por las municipalidades, deberá ser cubierto por los dueños de los inmuebles directamente beneficiados, proporcionalmente a su medida frontal; corresponde a la Contraloría General de la República la aprobación del valor total de la obra y de cada contribución.

ARTICULO 92.- El costo de las obras de construcción de caminos vecinales será sufragado por los propietarios de los fundos directamente beneficiados cuando esas obras fueren realizadas por las municipalidades.

CUADRO Nº II-1

INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
IMPUESTO POR DETALLE DE CAMINOS POR PROVINCIA, CANTON Y CONTRIBUYENTES, DE LOS 12 CANTONES SELECCIONADOS DEL ESTUDIO DE CAMINOS DE LA RED VIAL CANTONAL,SEGUN LA EMISION DE COBRO 1991
1992

PROVINCIA	CANTON	CONTRI-BUYEN-TES	IMPUESTO (¢)
SAN JOSE	PEREZ ZELEDON	6.111	2.275.319
ALAJUELA	NARANJO	2.468	1.257.978
HEREDIA	SAN CARLOS	6.971	4.421.761
	SARAPIQUI	999	972.302
GUANACASTE	LIBERIA	2.783	3.104.570
	SANTA CRUZ	2.598	2.188.840
	CARRILLO	1.273	1.520.090
	CAÑAS	1.656	1.503.483
	NICOYA	2.823	1.251.276
	BAGACES	916	844.749
PUNTARENAS	PUNTARENAS	5.172	4.090.203
	BUENOS AIRES	1.045	659.295

Fuente:Departamento Territorial IFAM.1992.

ARTICULO 93.- Del costo de las obras a que se refieren los artículos anteriores se deducirá, para efectos de determinar las contribuciones, el monto de los aportes específicos

provenïentes del presupuesto nacional, o de cualquier donación o aporte de organismos públicos nacionales o internacionales, o de personas o entidades particulares interesadas en el desarrollo general de la región.

Los aportes o donaciones de los vecinos del cantón se tomarán en cuenta para el cálculo del costo de las obras, pero le serán reducidas a dichos vecinos, de sus contribuciones, salvo disposición expresa en contrario.

ARTICULO 94.- Por medio de una contribución que se llamará "detalle" las municipalidades cobrarán a los propietarios de las fincas del cantón, una cuota anual, exclusivamente para el mantenimiento de caminos vecinales o calles urbanas o de ambos.

Las municipalidades podrán, independientemente de este impuesto y su destino, celebrar convenios especiales con los usuarios e instituciones del Estado para el arreglo de caminos y carreteras de su cantón.

ARTICULO 95.- Podrán las municipalidades aceptar el pago de las contribuciones por arreglo o mantenimiento de caminos vecinales, mediante prestación de servicios personales.

Las obras de mantenimiento de los caminos vecinales podrán ser realizadas directamente por los interesados, con autorización de la municipalidad y con sujeción a las condiciones que esta imponga.

2. Impuesto por Detalle de Caminos

Este es un impuesto genérico y los cobran todas las municipalidades del país. Por políticas locales y de organización interna unas municipalidades captan porcentajes mayores que otras a partir de los montos estimados que se recaudan en cada año. Como ya se dijo el impuesto no es significativo y solo no podrá resolver las necesidades del mantenimiento anual.

3. Impuesto al Banano

Mediante la Ley Nº 6660 de octubre de 1981 las municipalidades de los cantones productores de banano (CAPROBA) perciben ¢ 40 millones para ser distribuidos en partes iguales entre las 10 municipalidades de acuerdo como está definido por la ley. Actualmente un 50% se destina para obras de infraestructura. Son las municipalidades donde la mayor producción agrícola es el banano. Para efectos de este estudio sólo está incluida la municipalidad de Sarapiquí. (3) Además estas municipalidades recibieron otra fuerte inyección en sus finanzas con el impuesto de $0,02 por racimo de banano exportado (decreto ejecutivo del 16 de noviembre de 1978).

4. Impuesto Territorial

Este es un recurso libre que tiene la municipalidad y lo puede destinar para atender las diferentes necesidades, especialmente en los servicios que son deficitarios. Parte de este impuesto se presupuesta para atender los programas de caminos vecinales.

E. Síndico Municipal

El artículo 166 de la misma Constitución Política dice que el país se divide en provincias,estas en cantones y los cantones en distritos. El legislador para establer una relación lógica entre la temática normativa y la política, decidió, por omisión de la Constitución crear una figura que mantuviera los vínculos entre el cantón y los distritos que lo forman, es así como en el Código Municipal encontramos la figura del síndico.

Es un representante que resulta electo por el pueblo en los comicios nacionales que se celebran paralelos con la votación para Presidente de la República cada cuatro años.

Sin embargo, la figura del síndico no es nada nueva, desde la época de la Colonia, ya existía este cargo en los pocos municipios de ese entonces y tenía como función representar los intereses de la comunidad ante el cabildo.

F. Concejos de Distrito

1. Marco Legal

El mismo Código Municipal crea los concejos de distrito (artículo 63) cuando dice:" Los concejos municipales constituirán tantos concejos de distrito como distritos haya en el cantón. Estarán integrados por cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será necesariamente el síndico de la circunscripción quien presidirá las reuniones del concejo".

El artículo 64 les fija las siguientes funciones:

- Servirán de órganos de enlace entre las municipalidades y las comunidades.
- Serán órganos de colaboración de las municipalidades.
- Fiscalizarán las obras municipales que se efectúen en el distrito.
- Elaborarán anualmente una lista de las obras públicas de más urgencia en la región, para los efectos del artículo 16.
- Recoger contribuciones o realizar ferias..."

2. Normativa

El papel que pueden desempeñar estos órganos es de suma importancia para la administración de los asuntos de interés municipal. La función que les otorga la ley es de amplios alcances, que no se han sabido poner en ejecución.

Muy bien se ha legislado al pretender que los vecinos del distrito, como partes o interesados, puedan establecer este medio de comunicación con la municipalidad y de ésta para con los vecinos. Concretando un poco más las funciones del concejo se puede decir que pueden ser fiscalizadores en lo que se refiere al buen cumplimiento y realización de las obras municipales. Podrían ocupar una función de inspectores o contralores con el fin de que se puedan establecer y cumplir las diferentes obligaciones tributarias de cada vecino del distrito. Además podrían resultar celosos guardianes del ornato y belleza del lugar.

De los cinco miembros, el síndico es el cargo de elección popular, mientras que los cuatro restantes y los suplentes de estos, son seleccionados de entre los ciudadanos del distrito, y designados y juramentados por el concejo municipal.

Desde el año 1970 cuando entró a regir el Código Municipal vigente, el nombramiento de los concejos de distrito quedó en "letra muerta". Sería durante la administración de Carazo Odio (1978-1982) que se trató de revivirlos. Muy pocos funcionaron eficientemente y a la fecha poco es lo que se puede decir de los mismos.

En una encuesta que se hizo en 1981 sobre la situación y perspectivas del Régimen Mnicipal, con respecto al funcionamiento de los Concejos de Distrito, dio el siguiente resultado. "Si sumamos los porcentajes de quienes respondieron que los Concejos de Distrito han funcionado regular, mal, que simplemente no se ha creado, que no saben al respecto, que no responden, nos da un resultado del 91.8%. Quedando apenas un 8.2% de enrevistados con opinión favorable para los Concejos de Distrito".

Las razones más señaladas para indicar porque han funcionado mal o regular son: "que solo se integraron, que faltó asesoría y preparación, por apatía de sus miembros o porque se nombraron por intereses políticos, lo que en buena medida se puede interpretar como una crítica a los concejos muncipales y al IFAM."

G. Concejo Municipal de Distrito

La misma Constitución Política y el Código Municipal en su transitorio I preveen la posible creación de **CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO** en aquellos lugares que reunan los requisitos establecidos en el mismo, como: que no medie una distancia menor a los 40 kilómetros entre el distrito cabecera del cantón y el centro comercial o agrícola del concejo municipal de distrito que se quiere crear, que sea solicitado por un grupo de vecinos y que las rentas del distrito sean superiores a los diez mil colones anuales.

Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Gobernación proponer la creación de los concejos municipales de distrito a la Asamblea Legislativa, quien tendrá la decisión final.

Además de los 81 cantones que tiene el país, se cuenta con **ocho Concejos Municipales de distrito** que son:

* PROVINCIA DE ALAJUELA
  - PEÑAS BLANCAS

* PROVINCIA DE CARTAGO
  - CERVANTES
  - TUCURRIQUE

* PROVINCIA DE GUANACASTE
  - COLORADO

* PROVINCIA DE PUNTARENAS
  - COBANO (segregado cantón Puntarenas)
  - PAQUERA (segregado cantón Puntarenas)
  - LEPANTO (segregado cantón Puntarenas)
  - POTRERO GRANDE (segregado cantón Buenos Aires)

Estos concejos se puede decir que son "pequeñas municipalidades" a cargo de un distrito (cada cantón se divide o está formado por distritos administrativos) y cumplen todas las funciones inherentes a ésta.

Así es posible verlas dando mantenimiento a los caminos vecinales de su circunscripción. El IFAM les da el mismo tratamiento que a las municipalidades prestándoles asesoría y financiamiento. Dos ejemplos de financiamiento, son los siguientes:

En el préstamo de la A.I.D., PL-480 (año 1990) en el programa de reconstrucción y rehabilitación de caminos vecinales, se incluyen los siguientes concejos municipales de distrito con los montos que a continuación se indican:

Tucurrique	¢ 2.880.000
Peñas Blancas	¢ 3.000.000
Cervantes	¢ 3.000.000
Colorado	¢ 3.000.000

En el Anexo III-1 se encuentra el detalle completo del financiamiento que está haciendo la A.I.D.por medio del IFAM.

H. Liga de Municipalidades

El Código Municipal autoriza a las municipalidades para que concerten convenios cooperativos entre ellas, a fin de colaborar solidariamente en la prestación de servicios y en la realización de obras de interés común, con vista al mejor servicio público. Los convenios de coparticipación tienen fuerza de ley entre las municipalidades participantes y requerirán para su eficacia la aprobación de la Contraloría General de la República. En caso de que estos convenios impliquen la creación de un organismo diferente al que las partes contratantes representan, requerirá además, la aprobación de la Asamblea Legislativa. (Título II de la Ley).

En la actualidad existen varias **ligas de municipalidades** que se han creado para atender asuntos de interés común, entre éstas se encuentran dos ligas que se incluyeron en el programa de financiamiento del PL-480 para el programa de mantenimiento de caminos vecinales.

1. Liga de Municipalidades del Pacífico Central

La Liga de Municipalidades del Pacífico Central formada por San Mateo, Orotina y Garabito dispone de ¢ 15.000.000 para comprar una niveladora,un cargador y una vagoneta. Luego, cada municipalidad dispuso de ¢ 2.000.000 provenientes de otras fuentes para la rehabilitación de algunos caminos.

2. Liga de Municipalidades de la Zona Alta de Guanacaste

La Liga de Municipalidades de la Zona Alta de Guanacaste está formada por Abangares, Cañas y Tilarán. Esta Liga fue beneficiada con C 21.9 millones, de los cuales fue autorizada para destinar hasta el 50% para la compra de equipo. La Liga compró un cargador, dos vagonetas y una motoniveladora. Dispusieron también de una partida específica por C 9 millones para completar el costo del equipo. La red a rehabilitar consta de 30,7 kilómetros. No tiene presupuesto de operación. El Director Ejecutivo es un puesto *ad honorem* y está servido por el Jefe de la Oficina de ORIFAM.

Las diferencias entre las municipalidades, especialmente en cuanto a sus tamaños y capacidades financieras, implican distintos acercamientos para el mantenimiento de caminos. Una posibilidad para las municipalidades pequeñas y débiles es incrementar el uso de pequeñas ligas municipales. Así se podría lograr economías de escala en cuanto a varios tipos de máquinas pesadas y del personal técnico.

I. Simetría

En Costa Rica las municipalidades han sido históricamente consideradas simétricas, es decir, que reciben el mismo tratamiento, sea que se hable de una municipalidad con características rurales, urbana, o del casco metropolitano. Sin embargo, es evidente que las condiciones económicas,

organizativas y estructurales no son las mismas, como no son iguales las sociedades que representan.

Para minimizar esta situación y para el objeto de las personas que realizan estudios en este campo, las municipalidades se han clasificado en estratos o grupos, de acuerdo fundamentalmente por el volumen o presencia física del ente municipal, población, presupuesto municipal, movimiento económico en el cantón, extensión territorial, etc.

La estructura básica es igual en todas las municipalidades. Están presididas por un **CONCEJO,** y un **EJECUTIVO MUNICIPAL,** y tienen **CINCO o SEIS DEPARTAMENTOS BASICOS: CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO, TESORERIA, SANIDAD, SERVICIOS MUNICIPALES, SECRETARIA GENERAL y OBRAS.** Las municipalidades más desarrolladas tienen otros departamentos como: Acueductos y alcantarillados, administración de recursos humanos, desarrollo urbano e ingeniería.

En el año 1987 trabajaban 5.730 funcionarios en las 81 municipalidades y los 5 concejos municipales de distrito que existían hasta ese momento. Puede proyectarse un aumento del 2% anual en la tasa de empleo municipal, de ahí que podemos decir que se tiene un estimado de 6,188 empleados a finales de 1991. (4)

En el año 1987 trabajaban en el área de obras 597 funcionarios de acuerdo con el estudio que se hizo en las 86 municipalidades y concejos del país y que es un 10.4% de toda la mano de obra empleada en las municipalidades.

El área de obras se divide a su vez en 5 departamentos o áreas específicas de trabajo, a saber:

* mantenimiento de caminos vecinales
* mantenimiento de calles
* mantenimiento maquinaria y equipo
* taller mecánico
* planeamiento y construcción de obras.

Cabe destacar, que el ordenamiento por departamentos y las cifras que le corresponden a cada uno, no son absolutas individualmente, ya que se ha encontrado dificultad para separar el personal que está dedicado al trabajo de mantenimiento de caminos y los que están en los departamentos de "mantenimiento de maquinaria y equipo" y el " taller mecánico". En la mayoría de los organigramas y presupuestos municipales la información está registrada en un solo código.
Algunas de las municipalidades llamadas "grandes" tienen ingenieros a cargo del departamento de obras municipales. Pero generalmente los ingenieros que trabajan en el quehacer municipal lo hacen en el departamento de urbanismo e inspección de construcciones.

El Código Municipal en su artículo 5 define que todas la entidades de la Administración Pública deben **informar y coordinar** con las municipalidades, con la debida antelación, las **obras y**

proyectos que pretendan realizar en el cantón y en el artículo 6 faculta a las municipalidades para que en concierto con las **demás administraciones estatales**, puedan asumir **conjunta o exclusivamente**, las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local, que estén conferidas a esas administraciones.

J. Mantenimiento de Caminos Vecinales

El área de obras está formada principalmente por mantenimiento de caminos vecinales como producto y mantenimiento de equipo y maquinaria.

Si el mantenimiento sigue siendo una de muchas funciones municipales, sería difícil mejorar su capacidad y sus logros en el campo del mantenimiento sin que haya un fortalecimiento global y fuerte de las municipalidades en el país. Aunque este tipo de reforma municipal es posible dentro del contexto del Proyecto de la Reforma del Estado, no se sabe actualmente si esto ocurrirá ó no. La otra alternativa para los municipios sería una inyección de fondos dedicados exclusivamente al mantenimiento de caminos vecinales.

A nivel nacional se requieren más estudios sobre un impuesto a los combustibles para fijar tasas con el fin de generar ingresos para el mantenimiento de la red nacional; esta fuente también es apta para captar fondos para las mismas tareas en la red cantonal.

Si se quiere integrar a las municipalidades a un programa sostenido de mantenimiento de los caminos rurales se les debe fortalecer en equipo, personal y recursos financieros suficientes y permanentes, apoyados por una asesoría de campo a cargo del IFAM y del MOPT. en este sentido, el IFAM debe jugar un papel más activo y directivo con las municipalidades.

Una diferencia entre el gobierno local y el MOPT es que la primera se financia con recursos provenientes de impuestos y servicios que presta a la comunidad, mientras que la segunda lo hace del presupuesto nacional. La primera debe buscar los recursos económicos, establecer las tarifas, prestar el servicio y recaudar los fondos; en la medida que sea más eficiente en estas tareas, en esa misma proporción, recaudará más. Por el lado del Ministerio la situación es bien diferente.

El mantenimiento de los caminos está influenciado por la ingerencia política de diferentes grupos integrados: regidores, ejecutivo, diputados, Ministro y Presidente de la República esta es una situación generalizada en todo el país. Mientras que si hubieran programas de trabajo avalados por algún grupo organizado creado por la municipalidad, se puede balancear los intereses locales con los grupos arriba mencionados. Una medida podría ser la de crear la Comisión de Calles y Caminos Cantonales en el concejo municipal integrada con representantes del propio concejo, organizaciones locales y profesionales independientes.

Se debe coordinar con el MOPT el trabajo que se realiza conjuntamente para el mantenimiento de los caminos de manera que algunos funcionarios no abusen del trabajo que se realiza bajo el concepto de "hora extra" porque merma los escasos recursos económicos del municipio. Debe procurarse que sea un trabajo que se cumpla durante la jornada laboral y que la extensión sólo se deba a razones de urgencia o de interés del municipio.

Los mejores resultados en los programas de mantenimiento de caminos vecinales se consiguen cuando se logra la participación activa de los vecinos. Generalmente se hace a través de los grupos ya organizados y con alguna experiencia. En la medida que se sienten más ligados a la obra, sea por haber intervenido en su construcción, por el aporte de dinero, de materiales o en una función directiva, en esa proporción cuidarán más el camino. Esta es una recomendación sostenida por BEL Ingeniería y practicada por el grupo de la G.T.Z. donde se han conseguido magníficos resultados.

La flota vehicular existente comprende un total de 485 máquinas (estas cifras no incluyen los vehículos que puedan pertenecer a los concejos municipales de distrito). Un breve análisis de esa información nos dice que: por provincias, la de San José, es la que más máquinas tiene con 112 equipos, siguiéndole Alajuela con 103. Por su parte, las cinco municipalidades que más equipo poseen son: Pérez Zeledón, 21, Alajuela, 20, Cartago, 20, Puntarenas, 15, Coto Brus y San Carlos, 14. En lo que se refiere a maquinaria pesada, que comprende vagonetas, cargadores, tractores, moto-niveladoras y retroexcavadores, los primeros cinco lugares corresponden a: Pérez Zeledón, 14, Alajuela, 13, Coto Brus, 11, Cartago y Puntarenas, 10. El Cuadro II-2 contiene el inventario total por provincias del equipo en disposición de los gobiernos locales, mientras que en los Anexos II-1-1 a II-1-7 se puede consultar el detalle por provincia y municipalidad, en una serie de 7 cuadros.

Este equipo es propiedad de las municipalidades. Además se cuenta con otro equipo en mal estado que con un programa de reparación podría prolongar su vida útil. Es frecuente encontrar la maquinaria descompuesta debido al maltrato que le da el conductor, a la falta de repuestos disponibles o a no contarse con presupuesto para cubrir la reparación.

De todo el equipo vehicular disponible por las municipalidades es conveniente separar aquel que se emplea regularmente en el mantenimiento de los caminos vecinales. Así tenemos que 297 máquinas pesadas se dedican a estas labores, de las cuales 182 corresponden a vagonetas con un 61.3% del total de la flota, mientras que el 38.7% restante se distribuye entre el resto del equipo.

Los operadores del equipo son un 84.1 % personal permanente de las municipalidades que reciben periódicamente capacitación a cargo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y del Instituto Nacional de aprendizaje (INA).

La relación operadores-máquinas deja un déficit que es atendido por el MOPT. Así tenemos que de 232 operadores de equipo móvil, 37 corresponden al Ministerio. Parte del faltante es

cubierto, como ya se dijo, por el MOPT, que mediante convenios destaca funcionarios de esa cartera en algunos gobiernos locales. La información completa por provincia y cantón se encuentra en los Anexos II-1-8 a II-1-14 y en una serie sucesiva de 7 cuadros.

CUADRO II-2
MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA
INVENTARIO DEL EQUIPO POR PROVINCIAS POR
Y TIPO
1992

PROVINCIA	TOTAL	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR	NIVELADORA	RETROEXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
TOTAL	485	196	29	30	37	21	5	19	83	65
SAN JOSE*	112	40	4	8	5	7	2	10	22	14
ALAJUELA	103	44	9	6	9	1	-	1	20	13
CARTAGO	62	21	2	2	6	5	2	2	13	9
HEREDIA	48	18	2	-	2	1	1	3	10	11
GUANACASTE	75	34	8	6	9	2	-	-	9	7
PUNTARENAS	61	27	2	6	5	3	0	2	7	9
LIMON	24	12	2	2	1	2	-	1	2	2

Incluye sólo vehículos en buen o regular estado.
(*) No incluye la Municipalidad de San José, por no disponerse de la información.

En 1987, en el área de obras, y cubriendo el universo de todas las municipalidades trabajaron 597 personas. En ese entonces los cargos se clasificaron en cinco grupos: mantenimiento de caminos vecinales, mantenimiento de calles, taller mecánico, planeamiento y construcción de obras y jefes y encargados (equipo, taller mecánico, plantel).

El grupo de mantenimiento de caminos vecinales tiene a su cargo la operación del equipo como: vagonetas,motoniveladoras, cargadores, retroexcavadores y tractores.

De acuerdo con la información suministrada encontramos que en el primer semestre de 1992 el personal que se encuentra trabajando en caminos vecinales (no incluye el posible personal que trabaje en los concejos municipales de distrito) alcanza a 291 personas entre operadores de equipo pesado, choferes, mecánicos y ayudantes de mecánico. De estos puestos, 232 corresponden a los operadores del equipo pesado, de los cuales 195 son personal

municipal y 37 son operadores a préstamo del MOPT. En el Cuadro III-3 se encuentra el detalle por provincias.

CUADRO II-3
MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA
CIFRAS CORRESPONDIENTES AL PERSONAL QUE
TRABAJA EN CAMINOS VECINALES
1992

PROVINCIA	TOTAL	OPERADOR EQUIPO MOVIL			CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
		SUB-TOTAL	MUNICIPAL	MOPT			
TOTAL	291	232	195	37	22	26	11
SAN JOSE (*)	71	52	41	11	6	12	1
ALAJUELA	57	45	37	8	7	4	1
CARTAGO	33	26	23	3	2	4	1
HEREDIA	18	18	12	6	-	-	-
GUANACASTE	48	43	34	9	3	1	1
PUNTARENAS	39	31	31	-	2	2	4
LIMON	25	17	17	-	2	3	3

(*) No incluye datos de la Municipalidad de San José.

Las municipalidades atienden sus necesidades de la red de caminos locales mediante tres vías, a saber: 1) por administración, 2) por contrato y 3) por convenio con el MOPT.

Se puede decir que las obras que realizan las municipalidades por administración avanzan muy lentamente, ya sea porque el equipo con que cuentan se encuentra en mal estado y tiene fallas mecánicas cuya reparación tarda por falta de repuestos en el mercado; también se presentan atrasos por falta de contenido presupuestario y porque los procesos de compra a veces se vuelven engorrosos.

Varias municipalidades realizan las obras mediante alquiler de equipo, y el proceso que se debe realizar es similar a la licitación privada y requiere la firma y el refrendo de contratos entre las partes.

El proceso licitatorio es tedioso y consume mucho tiempo. Desde el momento en que se tiene el cartel listo hasta la orden de inicio transcurre un periodo que bien puede ser de 4 ó 5 meses, estimados sin contar las posibles apelaciones. También se presentan problemas serios por el factor climático, lo que ha implicado prorroga en los plazos de ejecución y por consiguiente aumentos en los costos al tener que cubrir un período de reajustes mayor.

Estos convenios se firman con el MOPT. La disponibilidad de la maquinaria por parte del MOPT retrasa la ejecución de los proyectos. Las limitaciones en la disponibilidad de la maquinaria pueden obedecer a tres razones principales: a) muchos compromisos del Ministerio y de la Casa Presidencial que se deben atender en la zona, b) maquinaria limitada y en mal estado y c) personal incapacitado.

En estos convenios con el MOPT, por lo general la municipalidad se compromete a pagar las horas extras, repuestos, reparaciones, etc.

Referencias

(1) Código Municipal con Jurisprudencia, IFAM, 1986.

(2) Ley General de Caminos Públicos, Imprenta Nacional, 1972.

(3) Las 10 municipalidades son: Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina, Guácimo, Corredores, Golfito, Sarapiquí y Osa.

(4) Diagnóstico de recursos humanos municipales Capacitación Municipal IFAM. 1988.

CAPITULO III

INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
IFAM

A. LEY CONSTITUTIVA

El IFAM fue creado en la Ley 4574 que dio origen al Código Municipal, como un órgano destinado a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés municipal o regional.

Su Ley específica, la No 4716 define los cometidos que habrá de cumplir. Entre los más importantes y que interesan a este diagnóstico, encontramos:

- **Conceder préstamos a las municipalidades** a corto, mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios municipales y supervisar su aplicación.

- **Servir de agente financiero a las municipalidades** y avalar, cuando sea conveniente y necesario, tanto los préstamos que aquellas contraten con entidades financieras nacionales, internacionales o extranjeras, como las operaciones de compras y las contrataciones de obras y servicios locales o regionales.

- **Prestar asistencia técnica a las municipalidades** para elaborar y ejecutar proyectos de obras y servicios públicos, locales y regionales.

B. FINANCIAMIENTO

El IFAM se financia con recursos provenientes de:

* 10% del ingreso proveniente del impuesto territorial.

* 2% del impuesto sobre las ventas, del cual debe girar el 1% a la Municipalidad de San José.

* 10% por cada unidad de cerveza y licor nacional que se expenda en el país.

* 10% por cada unidad de cerveza y licor extranjero que se expenda en el país.

* Recuperación de préstamos, amortizaciones e intereses.

* Préstamos y donaciones provenientes del exterior que se canalicen por medio del IFAM para luego rotarlos vía préstamo a las municipalidades.

Los impuestos por licor, cerveza y el territorial constituyen los ingresos para operación del IFAM. Los otros ingresos provenientes de ventas y territorial que sumados a los ingresos de capital se destinan a la cartera de préstamos.

C. CARTERA DE CREDITO

El IFAM tiene una cartera de crédito que aplica los recursos propios provenientes de impuestos nacionales y que de acuerdo con su ley debe retornar a las municipalidades vía crédito.

Como entidad pública aútonoma, el IFAM no es sujeto a todos los procedimientos estatales que tanto afectan los Ministerios. Puede llevar a cabo las actividades de licitación, contratación y administración de contratos en una manera más ágil que el MOPT.

Este programa lo administra el Departamento de Operaciones dividido en cuatro tipos de proyectos: acueductos, **maquinaria**, tarifas, edificaciones y varios.

En el campo de la maquinaria que es el que nos interesa, durante el año 1990 se concluyeron 52 proyectos de los cuales 10 corresponden a maquinaria pesada con un financiamiento del IFAM por ¢ 31.3 millones y un aporte de las municipalidades por ¢ 18.4 millones. Quedan pendientes de ejecución 55 proyectos para 1991. En el Cuadro III-1 referente al programa de desembolsos por tipo de subprograma se encuentra más información de interés como la reconstrucción de maquinaria y de compra de equipo para mantenimiento de caminos.

El IFAM tiene otro programa que es administrado por el departamento de Proyectos Especiales, que con fondos de la A.I.D. en el denominado PL-480 se canalizan préstamos al **programa de construcción y mantenimiento de carreteras, caminos y puentes**. Con este programa se benefician 35 municipalidades, tiene un monto asignado de ¢ 309.500.000 (no incluye un puente que cuesta ¢ 30 millones) y cubre una red de 542.4 kms. De conformidad con las reformas realizadas al convenio original, la vigencia de este programa vence el 22 de marzo de 1993. Es un proyecto que se realiza conjuntamente con el MOPT y los gobiernos locales. Este es un programa fuerte, que por primera vez las municipalidades enfrentan y para los efectos de que sirviera de base de datos a un análisis anterior que se hizo en la parte primera de esta Descripción, se presenta el Cuadro III-2 que contiene los gobiernos locales favorecidos, con los kilómetros a rehabilitar y su monto asignado.

El Cuadro No. III-3 contiene el detalle del programa de construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras, caminos y puentes de acuerdo con su extensión y monto asignado que incluye la información ya descrita.

La intervención del IFAM en el programa de mantenimiento de caminos vecinales se puede

considerar algo débil, debido a que ha considerado su papel sólo como agente financiero. Ha sido con el programa PL-480 que ha mejorado su papel de prestamista.

El IFAM no se debe limitar a administrar los recursos que le giran del programa PL-480, debe asumir una función más directiva y visionaria, en el entendido que debe primariamente solicitar que todos los recursos destinados a los caminos vecinales provenientes de este programa se canalicen por su medio.

Con respecto a la capacidad de agente bancario, no tiene restricciones en su cartera de crédito, es por el lado de los prestamistas donde están las limitaciones debido a su capacidad limitada de crédito.

D. ESTRUCTURA DE LOS DEPARTAMENTOS ENCARGADOS DE LOS PROGRAMAS DE CAMINOS VECINALES

Está constituido por dos Departamentos y una Sección que están encargados de atender los programas de caminos vecinales.

1. DEPARTAMENTO DE OPERACIONES

La Sección de Maquinaria y Desechos Sólidos tiene a su cargo administrar la cartera de crédito con recursos propios. Su función consiste en asesorar al IFAM y a las municipalidades en la compra de maquinaria, sea que esta se realice con un préstamo por parte del Instituto, que es en la gran mayoría de los casos, o que la municipalidad solicite sólo el asesoramiento y con recursos propios haga la compra.

Además de confeccionar las licitaciones, interviene en la apertura de las ofertas, selección de las mejores ofertas, propuesta a la Junta directiva de las que cumplen con los requisitos, efectúa visitas de inspección durante la entrega del equipo, etc.

Coordinan con el MOPT el programa de reparación y reconstrucción de la maquinaria en los casos que sea necesario.

El personal está formado por 2 ingenieros, 2 economistas y dos técnicos, además del jefe.

En cuanto al mantenimiento de caminos cantonales, el IFAM ha ayudado bastante a las municipalidades en la compra de máquinas, brindando mucho menos en el campo de asistencia técnica y en los aspectos de ingeniería de la rehabilitación y mantenimiento de caminos.

2. DEPARTAMENTO DE PROYECTOS ESPECIALES

El Departamento de Proyectos Especiales tiene a su cargo la administración de préstamos externos que se deben canalizar a las municipalidades. Elabora los proyectos que se proponen a los organismos internacionales, participa en las licitaciones públicas, evalúa el estado de avance de los proyectos locales, rinde informes, etc.

Tiene a su cargo la coordinación del Programa de Construcción y Mantenimiento de Carreteras, Caminos y Puentes. Al 30 de setiembre de 1991 participaban 35 gobiernos locales con un total de 542.4 kms y un total de ¢ 309.500.000 prestados o comprometidos. La Municipalidad de San Carlos (37 kms), Acosta (33.6 kms) y la Liga de Municipalidades de a zona alta de Guanacaste (30.7 kms) resultan ser los cantones más beneficiados dentro del programa. En el Anexo No. III-1 se describe el detalle cantón por cantón.

La mayor preocupación en un programa de ayuda a las municipalidades para el mantenimiento de caminos, está en la participación que se debe pedir al IFAM para que instituya un programa permanente de asesoría en esta materia a los gobiernos locales objeto del programa y luego extensivo a todos los gobiernos locales que tengan maquinaria pesada. Sería conveniente concentrar en un departamento funcional la atención de este programa ya que facilita su relación profesional con las municipalidades y el MOPT.

El personal que atiende este programa está formado por 4 ingenieros y 2 economistas, además del jefe.

3. SECCION DE CAPACITACION MUNICIPAL

Tiene a su cargo la capacitación del personal que trabaja en maquinaria y equipo de las municipalidades. Es un programa que atiende conjuntamente con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y con la colaboración de la Sección de Maquinaria y Desechos Sólidos del IFAM. Destina el 50% del tiempo laboral de un funcionario para que atienda este servicio.

El IFAM, en coordinación con el INA, constituye un buen instrumento para respaldar y fortalecer las municipalidades.

CUADRO Nº III-1
MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA
PROGRAMA DE CONSTRUCCION, REHABILITACION Y MANTENIMIENTO
DE CARRETERAS,CAMINOS Y PUENTES.
MUNICIPALIDADES BENEFICIADAS AL 30-09-91
(miles de colones)

MUNICIPALIDAD	KMS a REHABILITAR	MONTO ASIGNADO
Puriscal	26.6	11.000.0
Tarrazú	10.4	10.000.0
Acosta	33.6	10.500.0
Dota	4.7	8.500.0
León Cortés	19.8	9.000.0
Atenas	1.5	7.000.0
Liga P.Central		15.000.0
- Orotina	8.1	
- Garabito	10.5	
-San Mateo	6.8	
Naranjo	7.1	5.000.0
San Carlos	37.0	18.500.0
Alfaro Ruiz	14.1	3.000.0
Los Chiles	20.0	19.620.0
Peñas Blancas(C.M.D.)	14.5	3.000.0
Jiménez	14.5	8.000.0
Alvarado	6.2	6.000.0
Oreamuno	12.2	6.000.0
Tucurrique(C.M.D.)	5.3	2.880.0
Cervantes (C.M.D.)	3.5	3.000.0
Sarapiquí	15.0	17.000.0
Nicoya	32.2	15.600.0
Santa Cruz	34.4	13.300.0
Bagaces	20.0	10.100.0
Liga Zona Alta		21.900.0
- Cañas	12.6	
- Abangares	9.2	
- Tilarán	8.9	
Nandayure	18.8	9.400.0
La Cruz	25.5	12.900.0
Hojancha	23.6	9.300.0
Colorado(C.M.D.)	14.4	3.000.0
Puntarenas	23.7	17.500.0
Esparza	17.7	8.500.0
Cóbano (C.M.D.)	15.5	7.500.0
Lepanto (C.M.D.)	9.5	7.500.0
Talamanca	5.0	10.000.0
Puente Río Bongo		30.000.0

Fuente: Departamento de Proyectos Especiales. IFAM.1991.

Nota: Presenta pequeñas diferencias con el Anexo III-1 por addendums de ampliación al programa. C.M.D.= Concejo Municipal de Distrito.

CUADRO Nº III-2
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
PROYECTOS CONCLUIDOS POR MUNICIPALIDAD
Y FORMA DE FINANCIAMIENTO DE LA
MAQUINARIA PARA CAMINOS
1990

(en miles de colones)

PROVINCIA Y CANTON	EQUIPO	IFAM		APORTE MUNICIPAL	
		ABSOLUTOS	RELATIVOS	ABSOLUTOS	RELATIVOS
SAN JOSE					
ASERRI	RETROEXCAVADOR	2.030.0	67	1.000.0	33
MORAVIA	RETROEXCAVADOR	3.330.0	73.2	1.220.0	26.8
ALAJUELA					
SAN RAMON	REPAR.TRACTOR	3.600.6	100	-	-
LOS CHILES	REPAR.VAGONETA	2.700.0	100	-	-
HEREDIA					
BARVA	MOTONIVELADORA	4.307.0	58.9	3.000.0	41.1
SAN ISIDRO	VAGONETA	1.300.0	78.8	3.500.0	21.2
GUANACASTE					
BAGACES	MOTONIVELADORA	4.470.0	67.0	2.200.0	33
ABANGARES	RETROEXCAVADOR	3.060.0	84.7	550.0	15.3
PUNTARENAS					
CORREDORES	CARGADOR	1.565.0	28.1	4.000.0	71.9
LIMON					
TALAMANCA	MAQUINARIA	4.984.6	71.4	2.000.0	28.6
	TOTAL	31.346.6		18.470.0	

Fuente: Depto Operaciones IFAM
1991

CAPITULO IV

OTRAS ORGANIZACIONES

A. INTRODUCCION

Este capítulo recoge algunas otras organizaciones que en alguna medida están trabajando con carreteras y caminos. Con la actividad que despliegan están contribuyendo al logro de los objetivos en materia de redes viales, motivo por el cual conviene presentar alguna referencia del mismo. Asimismo resulta importante destacarlo porque puede aprovecharse en los estudios subsiguientes.

A continuación se examinan las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, la Asociación de Mantenimiento Vial en el norte de la Provincia de Alajuela, y el Programa PL-480.

B. ASOCIACIONES DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

1. FUNDAMENTO LEGAL

Las asociaciones de desarrollo de la comunidad son instituciones de interés público, creadas como un medio de estimular a las poblaciones a organizarse para luchar a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país. (artículo 14).

La Ley también indica que las asociaciones están obligadas a coordinar sus actividades con las que realice **la municipalidad del cantón respectivo**, a fin de contribuir con su acción al buen éxito de las labores del organismo municipal y obtener su apoyo. (artículo 18),

Por su parte el artículo 19 dice: "El Estado, las instituciones autónomas, semiautónomas, **las municipalidades**, y demás entidades públicas quedan autorizadas a otorgar subvenciones, donar bienes, o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades, y al progreso social y económico del país.

El Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al 2 (dos) por ciento del estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período..."

Para que el funcionamiento sea lo más expedito posible, las asociaciones pueden adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier tipo y realizar toda clase de operaciones lícitas dirigidas a la consecución de sus fines. (artículo 23).

Dos artículos muy importantes de esta Ley son los siguientes:

Artículo 32

Las Asociaciones de Desarrollo tienen la obligación de formular anualmente un programa de actividades y someterlo a conocimiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Artículo 33

Copia de los planes y presupuestos deben ponerse también en conocimiento de la municipalidad del respectivo cantón, la cual tendrá un plazo de quince días para formular observaciones ante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para los fines del artículo anterior.

2. FINANCIAMIENTO

El financiamiento de las Asociaciones está constituido por:

* Los ingresos provenientes del 2% del Impuesto sobre la Renta.

  De acuerdo con lo expresado por el jefe del Departamento de Economía Comunitaria alcanza a unos C 60.000 promedios anuales para cada asociación. Es el único ingreso fijo que tienen las asociaciones.

* Partidas específicas que pueden conseguir con los diputados de la zona. Generalmente son de bajo contenido y tienen un destino específico.

* Ayuda que les presta la municipalidad local: materiales, mano de obra, o mediante giro de partidas.

* Cuotas ordinarias de los asociados. Están fijadas por Estatuto, pero no se hacen efectivas.

* Ingresos producto de actividades que organiza la asociación, como (bailes, ferias, etc.)

* Rentas provenientes de alquileres, venta de productos agrícolas, etc.

* Contribuciones especiales.

3. ANTECEDENTES

En la encuesta que hizo el IFAM sobre la situación y perspectivas del Régimen Municipal a finales del año 1981, para la cual se seleccionó en forma aleatoria una muestra de 44 municipalidades, se incluyó dos preguntas para conocer el grado de entendimiento entre la municipalidad y las asociaciones de desarollo comunales: solamente el 40,4% de las personas entrevistadas manifestaron que hay buen entendimiento entre unas y otras.

Las razones por las que ha habido poco o ningún entendimiento entre ambas entidades, son variadas, siendo las principales: a) falta de coordinación, b) rivalidad existente y c) desconfianza de las asociaciones con respecto a las municipalidades, en el apoyo en sus gestiones de desarrollo comunal.

El IFAM con el apoyo financiero de la A.I.D. en 1975 bajo contrato con la firma AITEC-División de Acción Internacional-, se hizo un trabajo sobre el "Desarrollo Rural en Costa Rica. La problemática socioeconómica y planteamientos para el futuro". Para nuestros efectos, lo más importante de ese estudio podemos resumirlo así: a) Los dos problemas fundamentales de las áreas rurales del país eran la falta de caminos y cañerías, (44% del total de los problemas recibidos); siguiéndolos en importancia la falta de electricidad, salud, educación y recreación. b) Para la mayoría de los 1491 proyectos señalados como los más importantes en las 860 comunidades, los grupos de entrevistados indicaron que la comunidad estaría dispuesta a ayudar en la ejecución de los proyectos con **mano de obra, financiamiento, materiales, terreno, etc**. La colaboración de la comunidad en los proyectos representa un factor importante para bajar el costo y lograr que la comunidad colabore en la operación posterior al servicio.

El resumen de las conclusiones a que se llegó en aquella época puede sintetizarse así: 1) a nivel comunal las organizaciones están trabajando para buscar solución a sus necesidades sentidas como más importantes. 2) La asociación de desarrollo comunal tiene un papel más amplio,atendiendo una variedad de problemas de la comunidad. 3) Las municipalidades han trabajado principalmente en la solución de necesidades de infraestructura, principalmente en **caminos**.

Surge que la relación municipalidades-asociaciones de desarrollo no ha sido estrecha y se nota que los moradores perciben como necesario un mecanismo para impulsar dicha coordinación y colaboración.

4. FUNCIONAMIENTO

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) no tiene cifras al día del movimiento económico de las asociaciones, menos lo tendrán de los recursos que se pueden o se han invertido en caminos, pero de acuerdo con las palabras del jefe del Departamento de Economía Comunitaria los presupuestos de las asociaciones son muy insignificantes (ver punto referente al presupuesto), sin embargo, el aporte puede darse de diferentes maneras: puede ser

en efectivo, producto de actividades sociales que hacen para recaudar dinero, contribuiciones de los vecinos, o bien, como parte del 1% que les corresponde del impuesto sobre la renta; por medio de materiales como lastre, piedra, alcantarillas, arena, etc, y especialmente con mano de obra que ofrecen en su tiempo libre.

Generalmente las asociaciones de desarrollo se crean para áreas o territorios específicos, pudiendo haber así en un mismo cantón, tantas asociaciones como los vecinos juzguen conveniente constituir. Estas pueden ser por barrios, caseríos, ciudades, caminos,etc. Las asociaciones son específicas o generales. Esta configuración puede tener sus ventajas entre las que se encuentran:

- mayor participación de los habitantes del área de influencia
- mejor identificación con el objetivo y como consecuencia mayor colaboración
- más participación, sea aportando mano de obra, u organizando actividades para recaudar el dinero, lo que le permite conocer el costo de la obra y como consecuencia apreciar su valor
- Conciencia por la conservación y mantenimiento.

Desde el punto de vista de sus cometidos, las asociaciones se pueden clasificar en dos grupos: urbanas y rurales. Las asociaciones de desarrollo urbanas dan preferencia a la construcción de edificaciones, como salones multiuso, canchas deportivas, salones comunales, casetillas de buses, parques infantiles, alumbrado público, etc., y las asociaciones de desarrollo rural dan preferencia al mantenimiento de caminos vecinales, satisfacer sus necesidades productivas.

En muchos cantones se ha logrado la participación efectiva de las Asociaciones de Desarrollo, incluyendo un proyecto anterior financiado parcialmente por la A.I.D. en Coto Brus (ver Capítulo I, J) y proyectos actuales apoyados por G.T.Z.(ver Capítulo I, G). En general, hay muchas Asociaciones en el país que han ayudado ó que son capaces de ayudar de varias maneras en la rehabilitación y mantenimiento de los camino vecinales.

Costa Rica no superará el centralismo (Ver Capítulo 5), si las comunidades, a través de sus diferentes grupos de organizaciones, principalmente de un movimiento de desarrollo comunal fuerte, integrado y aglutinado en las federaciones o confederaciones de asociaciones, no toma en sus manos esta trascendental reivindicación democrática. Difícilmente las otras instancias centralizadas y centralizadoras estarán dispuestas a disminuir voluntariamente poderes y privilegios de las élites políticas, técnicas y burocráticas, si las comunidades no lo impulsan.

Algunos gobiernos por medio de sus organizaciones de ayuda internacional (Estados Unidos, España, Venezuela, Alemania, Japón, etc) auspician programas como: atención de los

grupos marginados de las zonas semiurbanas, mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales, fomentar nuevas tecnologías en la industria, estimular el uso de la informática en la educación,etc. En nuestro caso, tenemos dos que se están desarrollando con magníficos resultados. Uno de ellos facilita donaciones para que el MOPT y el IFAM ejecuten pogramas de mantenimiento en determinados caminos vecinales y el otro está apoyando un programa piloto para que una comunidad establezca un proyecto permanente de construcción y mantenimiento de caminos rurales.

5. INTEGRACION DE ASOCIACIONES

Las asociaciones de desarrollo comunal funcionan más a menudo a nivel de distrito y, en algunos casos, cierran la brecha creada por el hecho de que los concejos de distrito nunca han estado organizados en la mayoría de los cantones.

A nivel de cantón, las asociaciones de desarrollo de la comunidad envían representantes a una Unión cantonal de Asociaciones de Desarrollo Comunal, y a nivel nacional, las asociaciones locales están representadas por la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal. Por su parte DINADECO está organizada dentro del Ministerio de Gobernación y debe facilitar el proceso de desarrollo comunal desde un nivel nacional al ofrecer capacitación y asistencia técnica.

Así, en todos los niveles la estructura del desarrollo comunal se asemeja a la del gobierno municipal, como se ve en el Cuadro IV-1.

Cuadro IV-1
Organizaciones Municipales y de Desarrolo Comunal por Nivel

NIVEL	MUNICIPALIDADES	DESARROLLO COMUNAL
DISTRITO	Concejo de Distrito (no funciona)	Asociaciones de Desarrollo Comunal
CANTON	Gobierno Municipal	Unión Nacional
NACIONAL	Unión Nacional de Gobiernos Locales	Confederación Nacional
	IFAM (agencia autónoma)	DINADECO (depende del Ministerio de Gobernación)

Puede concluirse que todas las comunidades en Costa Rica están organizadas alrededor de una serie de organizaciones de base entre las que destacan las asociaciones de desarrollo comunal. Estos grupos se aglutinan alrededor de los líderes comunales que con facilidad los llevan a alcanzar valiosas conquistas, entre las que se destacan las obras públicas. En este sentido conviene apoyarse en la colaboración desinteresada de estos grupos.

En general para todos los funcionarios que deseen obtener buenos resultados en su gestión pública es conveniente que aprovechen la colaboración de las asociaciones, de los vecinos y de los líderes locales, fórmula que no se ha explotado suficientemente en el MOPT y que está dmostrando buenos resultados en los proyectos demostrativos de la G.T.Z..

C. DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) tiene a su cargo fomentar, orientar, coordinar, y evaluar la organización de las comunidades del país, de

ahí que, la relación que existe entre la Dirección y las Asociaciones, Uniones o Confederaciones está basada en los intereses y objetivos mutuos que tienen. No existe subordinación o dependencia, nada más que las que fijan las leyes nacionales con respecto a la vigilancia de los bienes públicos, o la utilización de la asociación para fines distintos a los indicados en los estatutos y reglamentos, y en especial les queda prohibido, las actividades que promuevan las luchas políticas electorales, la realización de proselitismo religioso, se fomente la discriminación racial y promoción o estímulo de las divergencias locales tomando como pretexto el desarrollo de las comunidades.

Aun cuando DINADECO ha dado pasos efectivos en el apoyo al desarrollo autónomo del movimiento comunal solo constituye el inicio con el replanteamiento conceptual y metodológico, por lo que está pendiente el desarrollo de un sistema integrado de capacitación comunitaria realmente participativo y un real sistema de economía comunitaria que permita el desarrollo de las capacidades plenas del movimiento.

Se llega a la conclusión de que es imperativo impulsar un proceso de amplia participación de las organizaciones de base en las políticas de planificación local y regional, para lo cual es indispensable la transformación y el fortalecimiento del régimen municipal, de los consejos regionales de desarrollo y de las organizaciones autónomas de las comunidades. Para iniciarlo, la mejor manera es buscando formas de participación activa designando representantes a los foros de consulta que será necesario crear para que la toma de decisiones sea más beneficiosa para la comunidad.

D. ASOCIACION DE MANTENIMIENTO VIAL DE LA ZONA NORTE

La Asociación de Mantenimiento Vial se creó como una empresa privada sin fines de lucro y de bien público en el año 1990 en la ciudad de Upala, Provincia de Alajuela. Su radio de acción cubre los cantones de Upala y Guatuso, y los distritos de Santa Cecilia del cantón de La Cruz y Caño Negro del Cantón de Los Chiles.

Las finalidades de la Asociación son: 1) Promover el mejoramiento de las vías de comunicación en el área de cobertura de la Asociación con el propósito de facilitar el acceso al mercado del sector productivo y alcanzar como consecuencia de esta actividad un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de la zona. 2) Brindar servicios de mantenimiento y rehabilitación de caminos en lastre a las asociaciones de desarrollo comunal, municipalidades u otras organizaciones del sector público y privado.

En un principio la Asociación ha sido financiada por el Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.). Tienen que rehabilitar 150 kms y cuentan con un presupuesto de ¢ 220 millones. La A.I.D les donó el siguiente equipo: 5 vagonetas, 1 cargador, 1 niveladora, 1 compactador, 1 tractor, 1 camión y 2 pick-ups, por un valor de ¢100 millones.

Para 1993 tiene programado darle mantenimiento a 160 kms y para 1994 a 225 kms. (incluye desplazamiento y reparaciones menores). Las comunidades financian los proyectos con el 10% de su costo que se ingresa como un fondo de capital para seguir funcionando en un futuro. A partir de 1994 podrán vender servicios a las entidades públicas, siempre a un costo más bajo que la empresa privada.

La Asociación de Mantenimiento Vial establecida en Upala, es un experimento institucional en Costa Rica--único en América Latina--para lograr el mantenimiento eficiente y sostenible de carreteras y caminos, por lo tanto su comportamiento y resultados serán de mucho interés.para evaluar la conveniencia o no de su existencia.

E. PROGRAMA PL-480

Mediante la Ley No 7.203 (PL-480) el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Costa Rica, convinieron en ampliar el comercio de productos agrícolas entre los Estados Unidos de América y Costa Rica, mientras que no desplace la comercialización usual del país exportador de estos productos ni altere indebidamente los precios mundiales de los productos agrícolas o las normas usuales de intercambio comercial con países amigos. Asimismo, por la importancia que para los países en desarrollo revisten sus esfuerzos por ayudarse a sí mismos a fin de alcanzar un mayor grado de autosuficiencia, solucionar sus problemas de producción de alimentos y crecimiento de población, acordaron suscribir este Convenio para la venta de productos agrícolas.

De acuerdo con esta Ley el país exportador financia la venta de productos agrícolas a compradores autorizados por el Gobierno del país importador. Luego, con estos dineros se crea un fondo de contrapartida que constituye la cantidad financiera en condiciones de crédito que se amortizan de acuerdo con lo dispuesto por la misma Ley.

Con este préstamo se financian una serie de programas nacionales de diferentes ministerios e instituciones. También se acuerda ofrecer donaciones sectoriales en algunas actividades como:

1. Crédito agrícola.
2. Asistencia técnica y administrativa.
3. Agua potable y salud pública.
4. **Mantenimiento de caminos rurales.**
5. otros programas que de común acuerdo se incluyan.

En el campo del mantenimiento de caminos rurales se están cumpliendo dos programas actualmente, a saber: En el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se ejecuta uno y en el IFAM se ejecuta otro. (Ver Capítulo I, punto B y Capítulo III Punto D, respectivamente).

CAPITULO V

EVOLUCION DEL DESARROLLO NACIONAL

A. INTRODUCCION

El Estado Costarricense viene presentando en los últimos años muchos síntomas que indican algún grado de deterioro, con un desfase que se da con la actual realidad de nuestra sociedad y las necesidades de su población.

Las posiblidades de cambio son lentas debido a la concentración de poder por parte de los dos principales poderes de la Republica: Legislativo y Ejecutivo, especialmente de este último.

Será con una de las últimas crisis económicas, la de los derivados del petróleo, que se dio por la década del setenta que ha obligado a serios ajustes de la economía y que han afectado la vida socio-cultural de Costa Rica. Más afectada aún con los cambios políticos que se han dado en el mundo en los últimos años.

De ahí la implementación del Programa de Reforma del Estado que los últimos gobiernos vienen aplicando, ya que se considera que algunos factores que están incidiendo en el campo económico interno son la burocracia, la centralización del poder, la inversión pública, el endeudamiento externo e interno y otros.

B. EL CENTRALISMO

El hábito arraigado del centralismo en Costa Rica lleva a que los gobiernos centrales se consideren "municipalistas" y realicen obras y ejecuten programas en los cantones, aún sin la participación del gobierno local y las otras fuerzas vivas de la comunidad, cuando lo ideal o forma correcta debería ser que las municipalidades realicen ciertas cosas y otras las ejecuten otras instituciones en cooperación con el gobierno local. Dispensar la cooperación municipal y de las asociaciones, por ejemplo, es practicar el centralismo y no el municipalismo.

Como el ejercicio del poder no admite el vacío, si se retiran o minimizan competencias y recursos a las comunidades, entonces se impone la presencia del Poder Ejecutivo en aquellas materias que le sustrajo al gobierno local.

La manifestación más antigua y corriente que ha tomado el centralismo, es la concentración de los recursos financieros en las manos del gobierno central. El centralismo se ha visto aumentado con el crecimiento del sector público que es controlado y dirigido por el Poder Ejecutivo desde sus más altas esferas. Además, sus mismos tecnólogos y burócratas con el deseo

de mantener su cuota de poder y control sobre el sistema de desarrollo nacional, regulan o impiden cualquier cambio en este sentido.

C. LA REGIONALIZACION

1. ANTECEDENTES

A finales de la década del 40 se conciben los primeros intentos de análisis espacial en el marco del desarrollo socio-económico de Costa Rica, cuando en la administración de la Junta de Gobierno de la Segunda República, se analizan los primeros estudios sobre aspectos de vivienda y de planificación urbana. Todo ello a raiz de un informe técnico presentado por el arquitecto Amatole Solow en 1949.

En este informe se propuso la creación de una comisión de urbanismo, que posteriormente se concretó con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Este Instituto tenía dentro de sus funciones realizar estudios sobre vivienda, urbanismo, construcciones, así como la preparación de los planes reguladores para los centros mayores urbanos.

Posteriormente se tuvo la visita de Alvis Kalnins quien en dos estudios " Modificación de la División Territorial Administrativa de Costa Rica (1969) y " Tributos Municipales Costarricenses, Análisis Crítico y Perspectivas" (1972) presenta una serie de lineamientos, entre otros, la creación del Distrito Metropolitano de San José.

En el estudio de Kalnins de 1969 se propone dividir al país, ya no en provincias, pues las consideraba inoperantes para el desarrollo económico-social adecuado a la época. El hablaba de la desconcentración, proponiendo que el Poder Ejecutivo delegara una parte de sus atribuciones a los funcionarios encargados de administrar áreas de su territorio.

Al empezar la década del 70, se consideraba que el desarrollo nacional requería de una dimensión espacial, además de una sectorial, es decir, que la ubicación de diferentes actividades y su coordinación espacial necesitaban ser planteadas al mismo tiempo que la actividad en si misma.

El Dr. Nuhn con la participación directa del Departamento de Planificación Regional de OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, presentó un estudio conocido como "Regionalización de Costa Rica para la Planificación del Desarrollo y la Administración" que se convirtió en la base para formalizar la regionalización y la estrategia dirigida a resolver los objetivos del desarrollo. A ello se sumaba también el hecho de fortalecer jurídicamente el Régimen Municipal, así como la reforma Político Administrativa del Estado.

2. CRITERIOS

La regionalización del país está basada en criterios demográficos, económicos, históricos y territoriales. En ese entonces se trató de utilizar los cantones como unidad espacial.

Cada región tiene una población y un territorio o superficie lo suficientemente grande para permitir el desarrollo de un centro regional, o polo central de desarrollo, que incluya servicios públicos con un alto grado de especialización y que llenen las necesidades de la región. Se consideran las vías de comunicación actual y las que se construyan en el futuro con el objeto de lograr la integración de la región.

Finalmente se considera que el desarrollo debe ser integral y coordinado y debe alcanzar a todos los niveles y beneficiar los distintos sectores y estratos de la población.

3. SUBSISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION REGIONAL

La Ley de Planificación Nacional de 1974 creó el Sistema de Planificación Nacional con base en tres subsistemas básicos de planificación:

1. Subsistema de Dirección y Planificación Regional

2. Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial y

3. Subsistema de Reforma Administrativa.

Se considera que en el campo regional es necesario disminuir los desbalances regionales, considerándose que tres son los fenómenos que ameritan la planificación regional.

a. El centralismo en la toma de decisiones

b. La participación desigual de los recursos

c. La aprobación desiquilibrada de los excedentes de la producción que se opera entre las regiones.

Será a partir de 1979 que se consolidó la división territorial en 6 regiones.

a. REGION CENTRAL
b. REGION CHOROTEGA
c. REGION PACIFICO CENTRAL
d. REGION BRUNCA
e. REGION HUETAR ATLANTICA
f. REGION HUETAR NORTE

4. SUBSISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION SECTORIAL

Este subsistema procura tres metas básicas:

- fortalecer y agilizar el Sistema de Planificación Nacional y coadyuvar a la dirección y coordinación de las actividades de gobierno y de sus instituciones descentralizadas.

- Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales del país.

- Agilizar las instituciones, los programas y las actividades públicas, por sectores de actividad, con el fin de imprimir un mayor grado de coordinación, de eficacia, y de eficiencia a la administración pública.

5. CONSEJOS DE DESARROLLO REGIONALES

Los consejos de desarrollo son los órganos de planificación a nivel local, subregional y regional, los cuales reunen en su seno a los gobiernos locales, a las instituciones públicas, a las organizaciones de base y a la empresa privada.

Estos consejos son los órganos encargados de garantizar la participación de la población por regiones para que juntos identifiquen, formulen y ejecuten planes, programas y proyectos prioritarios para esa región en particular.

Las facultades de los consejos de desarrollo son: a) Recomendar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de sus respectivos ámbitos territoriales, b) Promover, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades señaladas en el inciso anterior y c) Establecer la coordinación inter-sectorial en las regiones.

Los consejos de desarrollo están constituidos por: a) los gobernadores de las provincias comprendidas en cada región, b) Los coordinadores de los comités sectoriales de cada región y los funcionarios públicos de mayor jerarquía de las instituciones que presten servicios en la respectiva región, c) por una representación de los regidores propietarios de las municipalidades comprendidas en la región, d) El presidente de las ligas de municipalidades de la región, e) Representantes de los organismos de base de cada región, f) Representantes de los organismos privados de actividades productivas de la región, g) Los diputados de cada provincia incluida en la región.

Cada consejo de desarrollo está constituido por una Asamblea General y por una Junta directiva. Está previsto que los concejos son asesorados y coordinados técnicamente por MIDEPLAN.

6. EXPERIENCIA

Se han creado órganos regionales de planificación, que han preparado planes regionales con la participación de varios niveles de gobierno, del sector privado, y del público en la preparación de estos planes. Sin embargo, la tendencia centralista sigue dominante. Los altos funcionarios al nivel nacional, y ubicados en San José, mantienen su control y poder de decisión, inclusive sobre el uso del presupuesto.

D. PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE

1. COMISION CONSULTIVA DE REFORMA DEL ESTADO

Con la Constitución Política actual, sancionada en 1948, se inicia (que ya se venía dando desde 1836) una excesiva concentración de poder en el nivel centralizado del Gobierno, o Poder Ejecutivo, que ha venido limitando la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés de su comunidad.

Asimismo se han dado contradicciones importantes entre las políticas del Gobierno y el accionar del sector de instituciones descentralizadas, originadas en el artículo 188 de la Constitución Política que le otorgaba a estas "independencia en materia de gobierno y administración". Consciente el Poder Ejecutivo de turno en el Gobierno de la República de que esta situación no le permitía coordinar el desarrollo integral del país, logró que la Asamblea Legislativa sancionara dos leyes que revirtieran ese estado de cosas presentes. Primero: se modificó el Artículo 188 de la Constitución Política (Ley No 4123) donde se sujeta a las instituciones descentralizadas en materia de gobierno y segundo, se aprueba en 1974 la Ley de Presidentes Ejecutivos (Ley Nº 5507), como los funcionarios de gobierno más importantes de las instituciones autónomas, que serían designados y juramentados por el Consejo de Gobierno.

Debido a estos y otros síntomas, **el deterioro del Estado cada día es más evidente, fue así como en el gobierno del Dr Arias Sánchez se creó una Comisión Bipartita para enfrentar la formulación de una reforma integral del Estado Costaricense. A esta Comisión se le llamó COMISION CONSULTIVA DE REFORMA DEL ESTADO (COREC)** y se le asignaron los siguientes objetivos:

a. **Elaborar una estrategia y un plan de Reforma del Estado basados en proyectos prioritarios**, que fueran el producto de la consulta democrática, la concordancia de los grupos representativos de interes ciudadano y que se sustentarán para su ejecución, en un posible compromiso formal de los líderes de los partidos políticos contendientes en las elecciones de 1990.

b. **Organizar y preparar metodologías y elementos de apoyo**, con suficiente antelación para las acciones de eventos participativos, de colaboración y divulgativos, que faciliten el logro de metas de la comisión. Dichas acciones y

eventos preparan el terreno para que la próxima administración de gobierno (1990-1994) adopte las reformas y encuentre reducidos focos de resistencia ante la ejecución de la estrategia y plan de reformas del estado.

c. **Asesorar y brindar colaboración al Poder Ejecutivo**, para el análisis y los lineamientos de políticas sobre administración pública. Colaborar con el Poder Legislativo, Judicial y otros órganos estratégicos en lo referente al mejoramiento administrativo y a las orientaciones favorecedoras de la reforma del Estado, dirigidas a mejorar la eficiencia, la eficacia y la congruencia en las acciones de la administración pública.

2. PROGRAMA DE MOVILIDAD LABORAL VOLUNTARIO

La burocracia del Poder Ejecutivo alcanzó en 1991 a 170.404 empleados, divididos en Gobierno Central 64.190, e Instituciones Autónomas 106.214, aproximadamente. Un cuadro comparativo de los últimos cuatro años presenta las siguientes cifras:

Año	Total Sector Público	Gobierno Central	Instituciones Autónomas
1988	162.057	66.189	95.868
1989	168.574	65.413	103.161
1990	168.847	64.147	104.700
1991	170.404	64.190	106.214

El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han venido fijando condiciones al Poder Ejecutivo para nuevos préstamos, dentro del marco del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III). Estos organismos indican que se deben movilizar unos 15.877 empleados públicos en los próximos dos años, aunque funcionarios autorizados de la Casa Presidencial indican que esa cifra es mucho menor.

De los 15.877 empleados que faltan por movilizar, 2.000 serán empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). De acuerdo con una encuesta que se hizo recientemente unos 1.000 trabajadores estarían dispuestos a renunciar. (La Nación, 20 de abril de 1992, pág 4A)

Hasta el pasado 31 de diciembre el Poder Ejecutivo había logrado movilizar 7.564 trabajadores del sector público, tanto en forma voluntaria como forzada y por medio de jubilaciones.

En el año 1992 se habrían eliminado 2.000 plazas entre el gobierno central e instituciones autónomas. El programa es financiado por la A.I.D. y los recursos son administrados por la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE). El programa tiene como incentivo: a) una cesantía de hasta 12 años, b) una prima equivalente a tres salarios promedio de lo devengado en el último semestre y que no supere los ¢200.000, c) que las prestaciones las recibe en menos de tres meses con los beneficios adicionales.

3. PRIVATIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS

El modelo de desarrollo impulsado a partir de la década de los cincuentas perfila la orientación y características que se estaban dando en el Estado Costarricense, que se traducen por parte del Poder Ejecutivo en un alto grado de intervención en la economía, en la formación de un aparato institucional muy sólido, en la creación de una burocracia muy fuerte y en la atención de los conflictos sociales, creando instituciones que los enfrenten, pero que no necesariamente los resuelvan.

Luego, al Estado Benefector se agregó una nueva modalidad: la de Estado Empresario, donde este asume un nuevo papel en el campo industrial con la creación de CODESA y sus empresas subsidiarias. El Estado Empresario de los años 70 ya cumplió su cometido, ahora se considera que una serie de empresas públicas deben pasar al sector privado, como son, entre otros :

* Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA)
* Fábrica Nacional de Licores (FANAL)
* Instituto Nacional de Seguros (INS)
* Cementos del Pacífico (CEMPASA)

En fecha reciente, la Asamblea Legislativa aprobó la venta de FERTICA y CEMPASA.

Esto significa que unos 6.000 empleados pasarán a prestar servicios en la empresa privada.

Además de la venta de los activos anteriores y otros que no se han definido por consenso (entre COREC II, Poder Ejecutivo y Asamblea Legislativa) y la reducción del personal estatal, proceden otros cambios en los servicios que presta el Estado Costarricense. De acuerdo con el PAE III la cantidad de servicios que prestan los ministerios y las instituciones autónomas, y que puedan ser trasladados y servidos por el sector privado, se deberán trasladar, mediante licitaciones públicas o privadas, a este, para que los atienda.

En esta situación se encuentra el MOPT que deberá dejar de prestar una serie de servicios que puede contratar con la empresa privada (Revisión Técnica de vehículos, vigilancia, servicios legales, etc.).

4. REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma admnistrativa tiene entre otros objetivos:

- **eliminar los programas a cargo del Estado**, que pueden ser atendidos con mayor eficiencia por el sector privado, como: la Oficina del Arroz, la oficina del Tabaco.

- **Encontrar formas de coordinación eficaces entre instituciones públicas**, como en los casos de: Ministerio de Salud y Caja Costaricense de Seguro Social (CCSS); Minsterio de Gobernación y Seguridad Pública:

- **Eliminar duplicidad de funciones** que se están dando en vivienda, sector agropecario, salud, transportes, seguridad, etc.

5. PROYECTO DE LEY DE DEMOCRATIZACION DEL SECTOR PUBLICO

La Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa rindió su dictamen afirmativo sobre el Proyecto de Ley de Democratización del Sector Público, firmado por nueve diputados, el 11 de marzo de 1992. Este Proyecto lo que busca principalmente es legislar y regularizar una serie de acciones que se han venido ejecutando al calor de los decretos ejecutivos y otra legislación vigente.

En primer lugar se pretende trasladar por la vía de la contratación directa aquellas actividades auxiliares, o de apoyo, o que se consideran menores, para que sean desarrolladas directamente por el sector privado o social. Luego, como parte de la reorganización de los servicios que presta el Estado se solicita autorizarlo para alquilar, dar en fideicomiso, como dato, o vender los bienes, equipos y accesorios materiales destinados para la prestación de actividades de apoyo.

Asimismo esta Ley autoriza al Estado para que contrate la gestión parcial (cogestión) de servicios públicos o de otra naturaleza con empresas, cooperativas, asociaciones o sindicatos, siempre y cuando no supongan el ejercicio de potestades de imperio.

Mediante esta ley se regulariza que los empleados públicos que no tengan pendiente proceso de despido por causa justa, podrán acogerse a los incentivos y recibir la totalidad de sus prestaciones legales en un solo pago, dentro de los tres meses siguientes a la cesación del cargo, cuando renuncien para dedicarse a actividades no asalariadas en el sector público.

Mientras que los empleados que no son cesados, pero que entran a formar parte de la disponibilidad se les separará de sus cargos por tres meses, durante los cuales continuarán recibiendo sus salarios. Finalmente de no ser necesarios sus servicios en otros sectores o instituciones del sector pùblico, se les pagará la totalidad de sus prestaciones. A esto se le llama movilidad horizontal.

De conformidad con la presente ley, se podrá restablecer una plaza nombrando en ella a **otros funcionarios del sector público, cuando ello sea indispensable para dar continuidad al servicio** a cargo del órgano o de la administración, previa aprobación de la autoridad presupuestaria. En todo caso, cualquiera que sea la salida, la plaza deberá ser eliminada del presupuesto respectivo.

Un extracto más completo de la presente Ley puede consultarlo en el Anexo Nº V-1.

6. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA DEL SECTOR TRANSPORTES

El Programa Nacional de Reforma del Sector Transportes está pendiente de aprobación por las tres instancias superiores como son: Presidencia de la República y de los Ministerios de MIDEPLAN y Obras Públicas y Transportes. A la fecha ya es de conocimiento de los Ministros respectivos, quedando solo pendiente su respectiva sanción.

Procederemos a destacar sólo lo más importante que corresponde al MOPT y principalmente lo que está propuesto y que podría afectar su organización actual. Las acciones a ejecutar para la reorganización del Sector Transportes, entre otras, las cuales fueron dadas en el documento de MIDEPLAN, como las más importantes se citan:

- **Crear un Consejo de Mantenimiento Vial, con el apoyo técnico de la Dirección General de Planificación de Carreteras (División de Obras Públicas).**

- **El MOPT, hacia el futuro, dejaría de ejecutar actividades como: construcción, mantenimiento y reparación de obras del tipo que sean. No será necesario contar con unidades de ejecución de obras (direcciones regionales, Dirección de Equipo y Maquinaria, Dirección de Edificaciones Nacionales, entre otras). Por ahora se transforma la División de Obras Públicas para que se especialice en cuatro acciones básicas:**

  1) **Construcción, mejoramiento, mantenimiento de carreteras, caminos, puentes y alcantarillado mayor de la red vial del país.**

  2) **Definir políticas y programas.**

  3) **Definir normas y procedimientos.**

4) **Contratar y supervisar e inspeccionar. Dependerían de ella tres divisiones (recuérdese que se transformaría en un Consejo) Mantenimiento de vías, Vialidad y Control de Obras.**

- **Se reforzarán los órganos de planificación, programación, definición de normas y procedimientos y la contratación y control de obras por administración.**

- **Algunas dependencias por eliminar o reestructurar en la actual división de Obras Públicas serían: Las direcciones de Obras Portuarias y Fluviales, Edificaciones Nacionales, Obras Específicas, Equipo y Maquinaria y Planificación Vial.**

- **El MOPT debe ir traspasando porgresivamente a los entes locales la responsabilidad de ejecutar las acciones que tienen que ver con la infraestructura vial nacional.**

E. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE ENTIDADES NACIONALES A LOS GOBIERNOS LOCALES

1. ANTECEDENTES

El traslado de competencias de las entidades nacionales a los gobiernos locales viene a ser sinónimo de recuperar las competencias que se fueron perdiendo a través de las diferentes épocas y gobiernos de turno. Puede decirse que la pérdida de competencias se inició con el Gobierno de Don Braulio Carrillo en 1836 hasta culminar en el Gobierno del Dr. Oscar Arias S. (1986-1990).

En la pérdida de competencias han influido muchos factores, que van desde los políticos, pasando por los económicos para terminar en los de la legislación municipal y conexa.

A raíz de la pérdida de competencias y de las dificultades financieras, las municipalidades han ido perdiendo capacidad en la prestación de servicios, quedándose únicamente con aquellos de carácter marginal, de alto costo y escasa rentabilidad.

Además de lo anterior, la incidencia partidista de un modelo de estado centralista, ha creado una dependencia político-financiera del Gobierno Nacional, que ha convertido a las municipalidades en organismos políticos de base.

El actual Programa de Reforma del Estado Costarricense, entre sus cambios incluye un programa de transferencia de competencias, que en la actualidad están siendo ejecutadas por los ministerios y las instituciones descentralizadas, dejando su administración en las

corporaciones municipales para que estas se encarguen de hacerle frente a las necesidades, expectativas y demandas de la población.

El propósito anterior supone la concepción de un modelo de gobierno local diferente, que esté dispuesto a asumir nuevas competencias, que cuente con mayor financiamiento y produzca una reforma administrativa al interior de su organización.

2. TRASLADO DE COMPETENCIAS

Un estudio que hizo El Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) por medio de la Oficina del Programa de Reforma del Estado (1991) que está encargada de la transferencia de competencias de entidades nacionales a los gobiernos locales, nos dice con respecto al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1) que tiene 4 competencias que puede trasladar a las municipalidades en una primera instancia, como son:

* **CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE CALLES, CAMINOS Y PUENTES VECINALES**

* **CURSOS DE EDUCACION VIAL Y OTORGAMIENTO DE LICENCIAS**

* **PINTURA DE CARRETERAS**

* **CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS ESCOLARES**

Con el fin de agilizar los procedimientos para trasladar diferentes competencias se ha determinado, inicialmente, que el mecanismo más adecuado es el establecimiento de **CONVENIOS DE COOPERACION ENTRE GOBIERNOS LOCALES Y ORGANISMOS NACIONALES**, sin dejar otras formas de posible entendimiento, que faciliten este proceso.

3. SELECCION DE MUNICIPALIDADES PARA INICIAR EL TRASLADO DE COMPETENCIAS

Se propone que el plan de traslado de algunas competencias se inicie en un grupo de municipalidades previamente definidas y seleccionadas, a manera de proyectos piloto. El traslado es de mutúo entendimiento entre las instituciones y se hará en forma ordenada. La lista de municipalidades seleccionadas por región queda de la siguiente manera (ver Cuadro V-1).

Las municipalidades recibirán las competencias en un orden de prioridades de prioridades por sector, Las prioridades quedan de la siguiente manera: 1.- Infraestructura, 2.-Vigilancia, 3.-Educación, 4.-Acueductos, 5.-Cultura y Deportes, etc.

7. RESUMEN

El Estado Costarricense está pasando por una época de transformación hacia una nueva óptica de sus funciones en la vida del país. Muchos aspectos están por ser decididos, tales como la velocidad de la implementación y el grado de protección que se dará al empleado público actual.

En resumen la alta política del país dirige y manda los siguientes cambios:

- **El Estado Nacional en general y el MOPT en particular funcionarán con menos empleados.**

- **Empresas privadas construirán, rehabilitarán, y mantendrán carreteras y caminos de acuerdo con normas y supervisión del MOPT.**

- **Se simplificará la organización del MOPT, eliminando y transformando varias dependencias, pero fortaleciendo su capacidad de planificación, de contratación de actividades con el sector privado y la supervisión de obras y servicios.**

- **Se fortalecerá la capacidad financiera y técnica de las municipalidades parar cumplir con sus obligaciones, incluyendo el mantenimiento de los caminos vecinales.**

Algunas acciones en el sentido anterior, se enmarcan en la reciente aprobación de la Ley General de Concesión de Obra Pública. Por otro lado, se encuentra el proyecto de ley de creación de un Fondo Nacional de Mantenimiento Vial, que otorgaría los recursos necesarios para el adecuado mantenimiento de las redes Nacional y Cantonal.

CUADRO V-1
PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO
SELECCION PRELIMINAR DE MUNICIPALIDADES
PARA LOS PLANES PILOTO,SEGUN REGION
1992

REGION		MUNICIPALIDADES
CHOROTEGA		LIBERIA CAÑAS
HUETAR ATLANTICA		POCOCI
HUETAR NORTE		SAN CARLOS
BRUNCA		PEREZ ZELEDON COTO BRUS
PACIFICO CENTRAL		PUNTARENAS
CENTRAL	-HEREDIA-	HEREDIA BELEN
	-ALAJUELA-	PALMARES SAN RAMON
	-CARTAGO-	TURRIALBA
	-CARAIGRES	TARRAZU PURISCAL
	-AREA METROPOLITANA	GOICOECHEA CURRIDABAT DESAMPARADOS ESCAZU CORONADO

Fuente: Programa de Reforma del Estado. 1992

CAPITULO VI

PROGNOSIS

A. SITUACION ACTUAL

1. La mayoría de los 7.000 km. de la red vial nacional y de los 21.000 km. de la red vial cantonal están en condición regular o mala.

2. La rehabilitación y el mantenimiento, en gran parte, no existe.

3. Las instituciones responsables, el MOPT y las municipalidades, tienen una serie de dificultades institucionales y principalmente financieras.

4. La rehabilitación y el mantenimiento están subfinanciados. Los fondos necesarios están muy por encima de los fondos de que disponen el MOPT y las municipalidades.

5. El MOPT se está transformando como parte de las reformas al Estado Nacional que actualmente están encaminadas. No existe una reforma municipal semejante.

6. El país no aprovecha la capacidad del sector privado de diseñar, ejecutar, y supervisar obras físicas.

7. El país no aprovecha la capacidad financiera de los usuarios de pagar parte de los costos de los caminos que realmente les corresponde.

B. PROGNOSIS

Tanto para la red vial nacional como la cantonal, el pronóstico es malo para el mantenimiento, si se mantiene la situación actual, institucional y financiera.

El mantenimiento está subfinanciado. Sean cuáles sean los futuros arreglos institucionales, sin grandes aumentos en los fondos asignados al mantenimiento, partes significativas de la red vial nacional y cantonal continuarán en mala condición.

Los proyectos con financiamiento externo son útiles hasta cierto punto, pero no son sustitutos de un sistema de mantenimiento sostenible con recursos propios de Costa Rica.

Si el MOPT sigue ejecutando las obras de mantenimiento, los procesos y procedimientos burocráticos continuarán impidiendo el logro de un sistema eficiente.

La falta de capacidad municipal, tanto de recursos humanos como de maquinaria, implica que no se mejorará el estado de los caminos cantonales, sin un fuerte programa de fortalecimiento de las municipalidades.

C. ENFOQUE DEL FUTURO PROYECTO

El proyecto patrocinado por el MOPT y financiado por el BID tendrá las siguientes características:

* Rehabilitar unos 2.500 km. de carreteras y caminos en diversos cantones del país
* Seleccionar partes de la red vial nacional y de la cantonal para conformar redes de transporte
* Obtener beneficios agropecuarios en las zonas de influencia de las redes
* Utilizar empresas privadas para ejecutar las obras de rehabilitación.
* Desarrollar un Subprograma de Mantenimiento, sólo en caminos que se encuentren en buen estado.
* Promover el Fortalecimiento Institucional.

D. ENFOQUE ANTERIOR Y ALTERNATIVAS MUNICIPALES

El futuro proyecto iba a concentrarse en tramos de caminos cantonales en 13 cantones. Se elaboraron entonces tres "Alternativas Municipales" que están presentadas en una forma resumida en el Anexo VI-1.

Las "alternativas municipales" tienen poca relevancia al enfoque actualmente anticipado para el proyecto. Solo en el caso de que el proyecto adopte estrategias de mantenimiento para los caminos cantonales distintas de las estrategias utilizadas para las carreteras nacionales, valdría la pena implementarlas. Sin embargo, para aquellas personas -funcionarios municipales y del IFAM, por ejemplo- las alternativas municipales podrían tener valor fuera del contexto del presente proyecto.

E. POSIBLES SOLUCIONES Y RECOMENDACIONES

1. El Riesgo de Fracaso y el Reto para el Diseño

Dada la mala situación actual y la prognosis negativa, es necesario tomar mucho cuidado en diseñar un proyecto que tendrá la alta probabilidad de llegar a sus metas. El cumplimiento de las metas justifica el aumento en la deuda externa de Costa Rica de U.S.$ 50 millones.

Hay que reconocer también que muchos de los proyectos financiados por bancos y agencias internacionales en muchos países y en muchos sectores fracasan, a pesar de los recursos y asistencia técnica que estos proyectos acarrean. El mantenimiento vial en Costa Rica y en América Latina en general, tiene tantas dificultades graves que tenemos que preocuparnos por el futuro éxito de este proyecto que será financiado por el BID.

Hay diferentes categorías de explicación cuando los proyectos fracasan:

1- Los que implementaron el proyecto, lo hicieron mal

2- Sobre la marcha el proyecto enfrentó obstáculos que nadie hubiera podido pronosticar

3- Defectos en el diseño original.

4- No tuvieron suficiente apoyo político.

A continuación se presenta una metodología y tres alternativas institucionales-financieras para que se llegue a un diseño sin defectos. Se incluye también la identificación de posibles obstáculos y las alternativas han sido diseñadas para superarlos.

2. Metodología

a. El Marco Lógico

Las alternativas se presentan y analizan utilizando el "Marco Lógico", cuyo formato aparece en el Cuadro VI-1.

Se utilizan los "insumos" (recursos) para generar los "productos". Se anticipa generalmente que hay una muy alta probabilidad de que se entreguen los productos, que se pueden considerar los "entregables" del proyecto. El logro de los productos contribuye al cumplimiento de los "propósitos" y las "metas".

En cada nivel hay "supuestos" que son factores externos al proyecto. Como indica el Gráfico VI-1, los supuestos en cada nivel tienen que ser válidos para que se logren los objetivos al mismo nivel. La falla de un supuesto importante puede causar el fracaso de los objetivos en el

mismo nivel y en los niveles más altos. Esto sería un "Supuesto Matador" porque su incumplimiento mata el logro de los más importantes objetivos del proyecto.

b. Identificación de Alternativas

De la multitud de alternativas institucionales-financieras que teóricamente son posibles, se han seleccionado tres que se presentan a continuación. Estas tres enfocan los papeles de MOPT y del sector privado en la rehabilitación y mantenimiento de las redes del proyecto.

Cabe mencionar que el MOPT en todas las tres alternativas se hace responsable del subsiguiente mantenimiento de los caminos cantonales en las redes rehabilitadas. Una posibilidad es diseñar el proyecto con el mantenimiento de las redes compartido entre el MOPT y las municipalidades de acuerdo con el desglose de las redes entre carreteras nacionales y caminos cantonales. No se considera esto factible por dos razones principales:

* Aumenta la posibilidad de que no se mantengan las redes cuando la responsabilidad del mantenimiento está repartida entre el MOPT y municipalidades.

* Se complica bastante el diseño del proyecto cuando hay que fortalecer y coordinar el MOPT regional y municipalidades. Los diseños serían combinaciones de los elementos de las alternativas presentadas a continuación y las alternativas municipales presentadas en el Anexo VI-1.

Todo esto no quiere decir que las tres alternativas seleccionadas no tienen elementos que merecen discusión y revisión.

Las tres alternativas tienen los siguientes enfoques:

Alternativa A	Enfoque exclusivo en la rehabilitación de carreteras por contrato
Alternativa B	Enfoque compartido entre la rehabilitación de carreteras por contrato y el mantenimiento por administración
Alternativa C	Enfoque compartido entre la rehabilitación de carreteras por contrato y el mantenimiento por contrato.

Los elementos que comparten o que tienen en común las tres alternativas están presentadas en Cuadro VI-2.

Alternativa A

En esta alternativa se utiliza todo el presupuesto, con la excepción de U.S.$ 2 millones para asistencia técnica y equipo, para financiar los contratos de rehabilitación. Los 48 millones son

suficientes para rehabilitar 1.920 km., tal como indican los Cuadros VI-3 y -4. El proyecto no financia el mantenimiento.

Se estima (Cuadro VI-4) que el costo del mantenimiento durante el proyecto sería U.S.$ 1.7 millones y 20.9 en los cinco años siguientes. Esto da un total de 22.6 millones de costos de mantenimiento no pagado por el proyecto, como indica el Cuadro VI-5.

Se anticipa que el proyecto bien podría rehabilitar los 1.920 km. porque se puede confiar que se cumple el supuesto correspondiente (Cuadro VI-6):

* Hay empresas constructoras privadas con capacidad adecuada.

El propósito único de Alternativa A es conseguir los beneficios agropecuarios, como indica el Marco Lógico Ilustrativo en Cuadro VI-6. Para lograr el propósito es necesario que el MOPT mantenga las carreteras rehabilitadas. Para esto, tendrían que cumplirse los siguientes supuestos:

1. El MOPT tiene la capacidad técnica de mantener las carreteras rehabilitadas por el proyecto

2. En los ocho años comenzando con el tercer año del proyecto, el MOPT dispone de un total de recursos, equivalente a U.S.$ 22.6 millones, para el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto

3. El MOPT da prioridad al mantenimiento de dichas carreteras y las mantiene.

Es dudoso que se cumplan estos supuestos, aún con la implementación de las recomendaciones del Proyecto MOPT-GTZ, resultando en carreteras en mala condición y una caída en los beneficios agropecuarios en comparación con lo proyectado.

Existe una probabilidad significativa que la Alternativa A fracase debido a "supuestos matadores".

Alternativa B

En la Alternativa B (Cuadro VI-9) el proyecto se encarga del mantenimiento durante el plazo de ejecución del proyecto, pero el mantenimiento en los años posteriores, será realizado por administración.

Se rehabilitan aproximadamente 1.850 km. a un costo de $46.3 millones, dejando $1.7 millones para financiar el mantenimiento en el tercer, cuarto, y quinto años (Cuadros VI-7 y VI-8). El proyecto no pagaría el costo de $ 18.5 millones del mantenimiento en los años 6 al 10 (Cuadro VI-5), lo cual se realizaría por administración.

Para lograr el mantenimiento por administración se incluyen dos productos nuevos (Cuadro VI-9):

* Reorganización y Descentralización del MOPT

* Planteles del MOPT Fortalecidos

El Anexo VI-2 presenta recomendaciones específicas de como llevar a cabo estos cambios institucionales en el MOPT. Estas recomendaciones, conjuntamente con las propuestas del Proyecto MOPT-GTZ, podrían guiar al MOPT en su reestructuración y fortalecimiento. La asistencia técnica del proyecto del BID sería diseñada y dirigido a estos fines.

La generación de estos productos depende del cumplimiento del siguiente supuesto (Cuadro VI-9):

* Hay voluntad política del Gobierno y del Ministro del MOPT de perseguir los cambios internos en el MOPT

Es posible tener dudas en cuanto al real cumplimiento de este supuesto.

Al nivel del propósito (Cuadro VI-9), las Alternativa B tiene, además de los beneficios agropecuarios, el objetivo:

* Mejor mantenimiento vial del MOPT por administración

El logro de los dos propósitos está sujeto a los siguientes supuestos (Cuadro VI-9):

1. En los cinco años comenzando al final del proyecto, el MOPT dispone de un total de recursos, equivalente a U.S.$ 18.5 millones, para el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto

2. El MOPT da alta prioridad al mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto y prioridad al mantenimiento del resto de la red vial nacional

3. El MOPT tiene el personal técnico y maquinaria pesada para mejorar su mantenimiento vial en el país.

Es posible que estos sean Supuestos Matadores y que la Alternativa B no tenga un éxito esperado.

5. Alternativa C

a. Versión Básica

En la alternativa C (Cuadro VI-10) el proyecto enfoca el mantenimiento, pero esta vez con énfasis en el mantenimiento por contrato. También se incluye un componente financiero para suministrar fondos para el mantenimiento.

Las cifras de kilómetros rehabilitados y mantenidos por el proyecto, y los costos correspondientes, son iguales a Alternativa B (Cuadros VI-5, -7 y -8).

1.) Mantenimiento por Contrato

Un nuevo componente de la Alternativa C es la concentración en el mantenimiento por contrato, como logrado por medio de los siguientes productos (Cuadro VI-10):

* Contratos de mantenimiento ejecutados entre el MOPT y empresas privadas
* Capacidad del MOPT fortalecida para contratar el mantenimiento y su supervisión
* Contratos de mantenimiento ejecutados entre entidades locales y empresas privadas.

El mantenimiento por contrato trae ventajas, como está indicado en Anexo VI-3. Aunque tal mantenimiento está de acuerdo con la reforma actual del Estado en Costa Rica, el logro de este propósito siempre requiere el compromiso del Gobierno. En esta Alternativa los cambios en la organización son las que sean necesarios para implantar mantenimiento por contrato y la asistencia técnica está dirigida a este fin.

2.) Financiamiento del Mantenimiento

En cuanto al financiamiento, al nivel del producto, el proyecto haría lo siguiente (Cuadro VI-10):

* Estudiar y Promover el Financiamiento del Mantenimiento Vial Permanente y Adecuado.

Este producto se lleva al siguiente propósito:

* Financiamiento del mantenimiento vial permanente y suficiente

Este componente del proyecto está dirigido a encontrar una solución permanente al subfinanciamiento del mantenimiento vial.

Se estudiaría cuidadosamente la posible utilización de impuestos o tareas sobre el combustible - actuales o potenciales- para financiar los costos de rehabilitación y mantenimiento. Entre las alternativas por estudiar está la creación de un Fondo del Mantenimiento Vial, cuyos fondos podrían ser compartidos entre la red vial nacional y la cantonal, sin embargo, la tendencia del Gobierno es dedicar fundamentalmente estos recursos para atender la Red Cantonal.

Este estudio podría ser financiado por el proyecto y patrocinado por el MOPT con la participación del IFAM y otras organizaciones. El MOPT tendría el papel principal en supervisar y coordinar el estudio. Al terminar el estudio, si hubiera interés por parte del Gobierno de Costa Rica, el proyecto podría ofrecer más recursos para promover la implementación de sus recomendaciones.

El logro de este propósito dependería del cumplimiento de los siguientes supuestos (Cuadro VI-10):

* Hay voluntad política del Gobierno y del Ministro del MOPT de perseguir los cambios internos en el MOPT y de patrocinar el estudio financiero.

* El Gobierno y la Asamblea Legislativa aprueban y establecen el nuevo sistema de financiamiento del mantenimiento vial antes del quinto año del proyecto

Si fallan estos supuestos, no se lograría el propósito financiero.

b. Variaciones

El fracaso del componente financiero también pondría en peligro el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto. En este caso habría que repetir el siguiente supuesto de Alternativa B:

* En los ocho años comenzando con el tercer año del proyecto, el MOPT dispone de un total de recursos, equivalente a U.S.$ 20.9 millones, para el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto

En la Alternativa B o C, se podría reformular el presupuesto del proyecto, dedicando más (que en Cuadro VI-5) recursos al mantenimiento y menos a la rehabilitación.

6. Conclusiones

Evaluar las alternativas es como pasar por un campo minado: abundan los supuestos que potencialmente son matadores y que podrían traer problemas a futuro.

a. Preferencia Actual en el Diseño del Proyecto

Si fuera necesario llegar a una decisión fija en este momento, se seleccionaría la Alternativa C, que contiene tres elementos importantes:

1 perseguir el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto;

2 instalar el mantenimiento por contrato en el MOPT y en los entes locales;

3 solucionar el subfinanciamiento del mantenimiento vial.

Aún si fracasa el componente financiero, hay variaciones de Alternativa C que permitirían el logro del mantenimiento por contrato y de los beneficios agropecuarios.

b. Diseño Evolutivo del Proyecto

Se reconoce que hay mucho juicio en evaluar las distintas alternativas, especialmente en cuanto a sus supuestos, muchos de los cuales involucran elementos decisorios de política. También el proyecto comenzaría durante el plazo de un nuevo Presidente de Costa Rica y un nuevo Ministro del MOPT.

Así es que sería bueno diseñar el proyecto con cierta flexibilidad de tal manera que se adapte más al futuro. Por ejemplo, el proyecto, basado en la Alternativa C, podría comenzar llevando a cabo la primera licitación para las obras de rehabilitación. Mientras tanto, en los primeros meses, los encargados del proyecto consultarían con el Gobierno y haría las acciones necesarias para progresar en los campos de mantenimiento y su financiamiento.

7. Apreciación Final

a. Generalidades

Tal y como se puede apreciar del análisis de las Alternativas planteadas anteriormente, se llega a la conclusión de que la mejor de ellas resulta ser la Alternativa C, que sustenta el enfoque compartido entre la rehabilitación de carreteras y caminos por contrato y el mantenimiento por contrato; lo que resta por analizar y concluir es la forma en que esta labor se llevará a cabo, la responsabilidad de las instituciones participantes, la ubicación y canalización de los fondos para cumplir con las actividades de rehabilitación y mantenimiento, la responsabilidad del MOPT como ente Rector y la forma en que se llevará a cabo la supervisión de las obras.

Es un hecho que el grado actual de deterioro de la Red Vial, tanto Nacional como Cantonal, representa cifras relativas bastante alarmantes, con un déficit de mantenimiento apreciable, encontrándose involucrados dos problemas fundamentales: la carencia de recursos y un problema de gestión o administración. Efectivamente, los recursos que se han asignado en el pasado no han sido suficientes para atender las necesidades, y por otro lado, la organización

institucional no ha sido preparada ni se han realizado las transformaciones legales y organizativas para atender toda esa labor de rehabilitación de carreteras y caminos. Es necesario, dentro de las acciones de Reforma del Estado Costarricense incorporar el fortalecimiento pleno del régimen municipal y promover la organización adecuada del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para que se convierta en un ente planificador, director de políticas, supervisor de proyectos y de rectoría en los campos que son de su competencia, dejando cada vez más en manos de la empresa privada las labores de construcción, mejoramiento, rehabilitación, e incluso mantenimiento de obras, principalmente las que tienen que ver con carreteras y caminos.

b. La Rehabilitación

Siempre pensando en la Alternativa C, antes analizada y recomendada, pareciera que la labor de rehabilitación de caminos, dentro del Proyecto del BID, debe estar bajo la responsabilidad directa del MOPT, ya que son sus funciones propias de acuerdo a lo que establece su Ley de Creación y las responsabilidades operativas que le otorga la Ley General de Caminos Públicos. Si esta es la opción que se asumirá en un futuro, deben emprenderse las siguientes acciones:

* Continuar con las transformaciones de reorganización integral, bajo los principios y el financiamiento y asistencia que brinda el Banco Mundial.

* Fortalecer las áreas técnicas de planificación, elaboración de normas y especificaciones, así como la supervisión de proyectos, en el campo de la rehabilitación.

* Promover las reformas legales pertinentes en relación con los procedimientos y montos que rigen la contratación administrativa, y

* Desarrollar programas de capacitación en relación con todas las actividades que conlleva la rehabilitación de caminos, incluso con visitas técnicas a países en donde se desarrollan programas similares.

c. El Mantenimiento

El otro componente fundamental del Proyecto del BID concierne a un subprograma de mantenimiento. Pensando en una forma más amplia y hacia futuro sobre este tema, se podría dividir este componente en dos etapas en el tiempo. En primer lugar, el mantenimiento de caminos en el corto plazo, cuyos recursos provienen del presupuesto ordinario del MOPT, del pequeño aporte municipal y en el desarrollo del proyecto del BID, del aporte que dará esta institución de crédito para mantenimiento de caminos que se encuentren en buen estado, y que lógicamente no caigan en la categoría de rehabilitación o mejoramiento. Sin embargo, parte de los caminos existentes más los caminos que se rehabilitarán con recursos del BID, van a requerir un mantenimiento adecuado hacia futuro, por tanto, las acciones adecuadas y oportunas en el mediano y largo plazo merecen una alta relevancia. En este sentido, el MOPT está impulsando el proyecto de Ley de Creación del Fondo Nacional para Mantenimiento Vial, el cual en este

momento se encuentra en proceso de discusión a nivel de Poder Ejecutivo y de un exhaustivo análisis acerca de la legalidad constitucional de su contenido. En el momento en que este proyecto u otro de similares objetivos se apruebe, se contaría con los recursos adecuados para atender tan importante labor.

Queda por definir, la forma en que debe organizarse el mantenimiento de caminos hacia futuro y la responsabilidad del MOPT y de las entidades locales principalmente en la asignación de recursos y la administración futura de la Red Vial. Sobre este tema es necesario retomar las discusiones en foros recientes así como las experiencias en los planes piloto desarrollados por la GTZ en materia de caminos. En la parte de administración futura de la Red Vial deben destacarse como recomendaciones las siguientes:

* Promover las reformas legales que se considere pertinentes para otorgarle a las municipalidades, los recursos necesarios para atender la red de caminos del país.

* El MOPT debe realizar, en un futuro, estudios más profundos en cuanto a la clasificación y distribución actual de la red de carreteras y caminos, y

* Se debe definir en mayor grado la responsabilidad institucional en la administración del mantenimiento de caminos, ejecutando programas demostrativos o planes piloto e involucrando al Sector Privado y a las instituciones locales en las tareas de mantenimiento de caminos.

De acuerdo a la organización institucional vigente en Costa Rica, hay varios tipos de organizaciones que podrían participar en las labores de mantenimiento de caminos en un futuro, tales como: Ligas de Municipalidades, Municipalidades propiamente, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Fundaciones y Cooperativas y Microempresas. Cada una de las entidades mencionadas tiene su legislación propia, sus objetivos y funciones y su radio de cobertura geográfica. Si en materia de mantenimiento futuro, el MOPT se convierte en el ente rector y facilitador, debe promoverse la relación y coordinación con un tipo de organización estable, con sistemas ágiles en los campos administrativo-financiero y cuyo número de entidades no esté muy dispersa por el territorio nacional. En este sentido, las Ligas de Municipalidades presentan una buena opción.

En síntesis, podría decirse que los programas de rehabilitación deben estar bajo la responsabilidad del MOPT, trabajos que deben realizarse por contrato y orientar el Proyecto del BID para que aquellos caminos cantonales que requieran mantenimiento sean realizados también por contrato, en donde podría haber una contrapartida comunal. Debe contarse con una fuente fija de recursos para mantenimiento (por ejemplo, el Fondo Nacional para Mantenimiento Vial) y crear una cultura del mantenimiento, tratando de que en un futuro dicho mantenimiento por contrato se siga dando por las Municipalidades o las Ligas de Municipalidades, lo cual no excluye la posibilidad de que se puedan crear Fundaciones específicas para mantenimiento vial en algunos Cantones, ya sea para dar mantenimiento durante el período de ejecución del Proyecto con el BID o para el mantenimiento vial de los años futuros.

En todo caso, es necesario fortalecer técnica, financiera y administrativamente a las Municipalidades o Ligas de Municipalidades, asimismo, reforzar la capacidad de planificación, gestión y supervisión del MOPT.

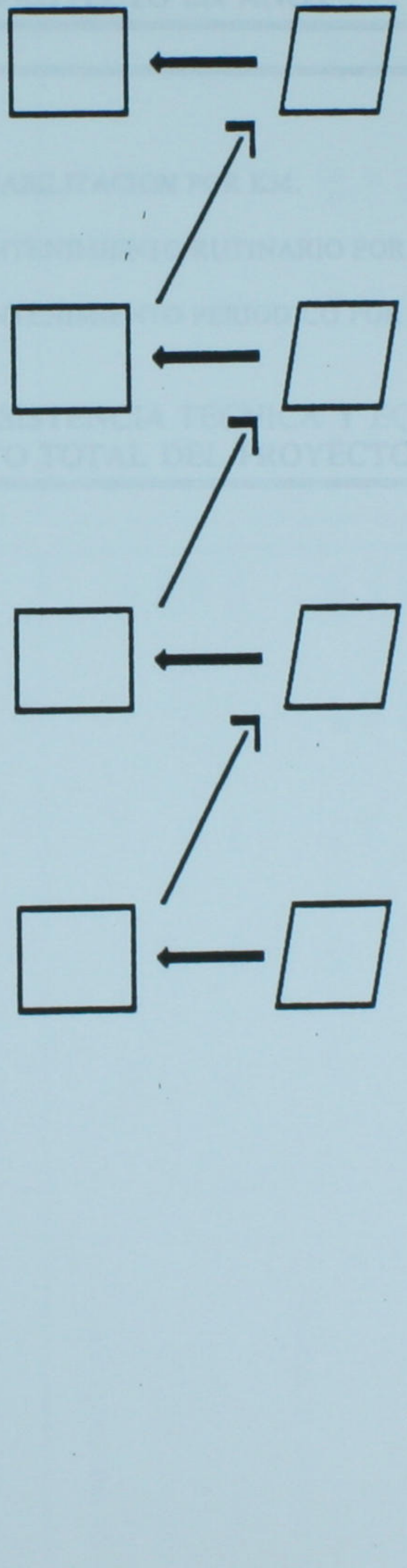
Cuadro VI-1

FORMATO DEL MARCO LOGICO

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES CUANTIFICADOS	SUPUESTOS
I. METAS			
II. PROPOSITOS			
III. PRODUCTOS			
IV. INSUMOS			

AFICO VI-1
LACION ENTRE OBJETIVOS Y SUPUESTOS
EL MARCO LOGICO

IVEL DE OBJETIVOS | OBJETIVOS | SUPUESTOS



hivo: CR-050
de Septiembre, 1992

Cuadro VI-2

ELEMENTOS EN COMUN DE ALTERNATIVAS A, B, C

KILOMETROS DEL PROYECTO	1 850
KILOMETROS EN FASE 1	950
PLAZO DEL PROYECTO EN AÑOS	5

	EN MILES DE DOLARES
COSTO DE REHABILITACION POR KM.	25
COSTO DE MANTENIMIENTO RUTINARIO POR KM. POR AÑO	0.4
COSTO DE MANTENIMIENTO PERIODICO POR KM. CADA 5 AÑOS	8
COSTO DE ASISTENCIA TECNICA Y EQUIPO	2,000
PRESUPUESTO TOTAL DEL PROYECTO	50,000

Cuadro VI-3

PROYECCIONES DE KILOMETROS DE CARRETERAS
ALTERNATIVA A

KILOMETROS POR FASE	ANOS DEL PROYECTO						ANOS DESPUES DEL PROYECTO						GRAN TOTAL
	1	2	3	4	5	TOTAL	6	7	8	9	10	TOTAL	
KM. DE REHABILITACION													
FASE 1		950				950						0	950
FASE 2			485			485						0	485
FASE 3				485		485						0	485
Total	0	950	485	485	0	1,920	0	0	0	0	0	0	1,920
KM. DE MANT. RUTINARIO													
FASE 1			950	950	950	2,850	950	950	950	950	950	4,750	7,600
FASE 2				485	485	970	485	485	485	485	485	2,425	3,395
FASE 3					485	485	485	485	485	485	485	2,425	2,910
Total	0	0	950	1,435	1,920	4,305	1,920	1,920	1,920	1,920	1,920	9,600	13,905
KM. DE MANT. PERIODICO													
FASE 1						0		950				950	950
FASE 2						0			485			485	485
FASE 3						0				485		485	485
Total	0	0	0	0	0	0	0	950	485	485	0	1,920	1,920

Cuadro VI-4

COSTOS DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO POR ANO
ALTERNATIVA B Y C

COSTOS POR TIPO DE OBRA	ANOS DEL PROYECTO						ANOS DESPUES DEL PROYECTO						GRAN TOTAL
	1	2	3	4	5	TOTAL	6	7	8	9	10	TOTAL	
	en miles de dolares												
REHABILITACION	0	23.750	12.125	12.125	0	48.000	0	0	0	0	0	0	48.000
MANTEN. RUTINARIO	0	0	380	574	768	1.722	768	768	768	768	768	3.840	5.562
MANTEN. PERIODICO	0	0	0	0	0	0	0	7.600	3.880	3.880	0	15.360	15.360
TOTAL	0	23.750	12.505	12.699	768	49.722	768	8.368	4.648	4.648	768	19.200	68.922

Cuadro VI-5

ANALISIS DE SENSIBILIDAD DE ALTERNATIVAS

ALTERNATIVAS	A	B Y C
MANTENIMIENTO POR EL PROYECTO	NO	SI
KM. DE CARRETERAS REHABILITADOS	1,920	1,853
COSTOS	EN MILES DE DOLARES	
A. PAGADOS POR EL PROYECTO		
EJECUCION DE REHABILITACION	48,000	46,318
MANTENIMIENTO	0	1,682
ADMINISTRACION, ASISTENCIA TECNICA, Y EQUIPO	2,000	2,000
TOTAL	50,000	50,000
B. MANTENIMIENTO NO PAGADO	22,644	18,527
MANTENIMIENTO DURANTE EL PROYECTO		
Rutinario	1,722	0
Periodico	0	0
Sub-total	1,722	0
MANTENIMIENTO 5 ANOS DESPUES DEL PROYECTO		
Rutinario	3,840	3,705
Periodico	15,360	14,822
Sub-total	19,200	18,527
TOTAL	20,922	18,527
GRAN TOTAL	72,644	68,527

Cuadro VI-6

MARCO LOGICO ILUSTRATIVO DE ALTERNATIVA A
ENFOQUE EXCLUSIVO EN LA REHABILITACION DE CARRETERAS POR CONTRATO

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES CUANTIFICADOS	SUPUESTOS
I. METAS	Desarrollo Social y Económico de Costa Rica		
II. PROPOSITOS	Beneficios Agropecuarios en Ciertas Regiones	1. Dos (cinco y diez) años después de la rehabilitación de las carreteras de la Fase I, el aumento en el valor agregado neto agropecuario en las zonas de influencia de X (Y y Z) colones sobre lo que hubiera sido sin la rehabilitación. 2. [Aumentos de la misma forma para las carreteras de la Fase II] 3. [Aumentos de la misma forma para las carreteras de la Fase III]	1. El MOPT tiene la capacidad técnica de mantener las carreteras rehabilitadas por el proyecto 2. En los ocho años comenzando con el tercer año del proyecto, el MOPT dispone de un total de recursos, equivalente a U.S.$ 22.6 millones, para el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto 3. El MOPT da prioridad al mantenimiento de dichas carreteras y las mantiene

Cuadro VI-6

MARCO LOGICO ILUSTRATIVO DE ALTERNATIVA A
ENFOQUE EXCLUSIVO EN LA REHABILITACION DE CARRETERAS POR CONTRATO

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES CUANTIFICADOS	SUPUESTOS
III. PRODUCTOS	Carreteras Rehabilitada en Ciertas Regiones	1. Se rehabilitan 1,920 kilómetros por lo menos a esta tasa: Año 2 950 km. Año 3 485 km. Año 4 485 km. 2. El costo de rehabilitación por kilómetro de 95% de los kilómetros de cada clasificación atendida no excede lo siguiente en miles de dólares de 1992: Carretera Secundaria 28 Carretera Terciaria 25 Caminos Cantonales 18	1. Hay empresas constructoras privadas con capacidad adecuada
IV. INSUMOS	1. U.S. $ 50 millones 2. Personal Contraparte del MOPT		

Cuadro VI-7

PROYECCIONES DE KILOMETROS DE CARRETERAS
ALTERNATIVA B Y C

KILOMETROS POR FASE	ANOS DEL PROYECTO						ANOS DESPUES DEL PROYECTO						GRAN TOTAL
	1	2	3	4	5	TOTAL	6	7	8	9	10	TOTAL	
KM. DE REHABILITACION													
FASE 1		950				950						0	950
FASE 2			451			451						0	451
FASE 3				451		451						0	451
Total	0	950	451	451	0	1,853	0	0	0	0	0	0	1,853
KM. DE MANT. RUTINARIO													
FASE 1			950	950	950	2,850	950	950	950	950	950	4,750	7,600
FASE 2				451	451	903	451	451	451	451	451	2,257	3,160
FASE 3					451	451	451	451	451	451	451	2,257	2,708
Total	0	0	950	1,401	1,853	4,204	1,853	1,853	1,853	1,853	1,853	9,264	13,468
KM. DE MANT. PERIODICO													
FASE 1						0		950				950	950
FASE 2						0			451			451	451
FASE 3						0				451		451	451
Total	0	0	0	0	0	0	0	950	451	451	0	1,853	1,853

Cuadro VI-8

COSTOS DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO POR ANO
ALTERNATIVA B Y C

COSTOS POR TIPO DE OBRA	ANOS DEL PROYECTO						ANOS DESPUES DEL PROYECTO						GRAN TOTAL
	1	2	3	4	5	TOTAL	6	7	8	9	10	TOTAL	
	en miles de dolares												
REHABILITACION	0	23.750	11.284	11.284	0	46.319	0	0	0	0	0	0	46.319
MANTEN. RUTINARIO	0	0	380	561	741	1.682	741	741	741	741	741	3.705	5.387
MANTEN. PERIODICO	0	0	0	0	0	0	0	7.600	3.611	3.611	0	14.822	14.822
TOTAL	0	23.750	11.664	11.845	741	48.000	741	8.341	4.352	4.352	741	18.527	66.528

Cuadro VI-9

MARCO LOGICO ILUSTRATIVO DE ALTERNATIVA B
ENFOQUE COMPARTIDO ENTRE LA REHABILITACION DE CARRETERAS POR CONTRATO Y EL MANTENIMIENTO POR ADMINISTRACION

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES CUANTIFICADOS	SUPUESTOS
I. METAS	Desarrollo Social y Económico de Costa Rica		
II. PROPOSITOS	1. Beneficios Agropecuarios en Ciertas Regiones	1.a Dos (cinco y diez) años después de la rehabilitación de las carreteras de la Fase I, hay un aumento en el valor agregado neto agropecuario en las zonas de influencia de X (Y y Z) colones sobre lo que hubiera sido sin la rehabilitación. 1.b [Aumento de la misma forma para las carreteras de la Fase II] 1.c [Aumento de la misma forma para las carreteras de la Fase III]	1. En los cinco años comenzando al final del proyecto, el MOPT dispone de un total de recursos, equivalente a U.S.$ 18.5 millones, para el mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto
	2. Mejor mantenimiento vial del MOPT por administración	2. X (Y) km. de la red vial nacional tiene una condición de regular ó mejor al terminar el proyecto (cinco años después del proyecto)	2. El MOPT da alta prioridad al mantenimiento de las carreteras rehabilitadas por el proyecto y prioridad al mantenimiento del resto de la red vial nacional 3. El MOPT tiene el personal técnico y maquinaria pesada para mejorar su mantenimiento vial en el país

Cuadro VI-9

MARCO LOGICO ILUSTRATIVO DE ALTERNATIVA B
ENFOQUE COMPARTIDO ENTRE LA REHABILITACION DE CARRETERAS POR CONTRATO Y EL MANTENIMIENTO POR ADMINISTRACION

III. PRODUCTOS	1. Carreteras Rehabilitadas en Ciertas Regiones	1.a Se rehabilitan 1,853 kilometros por lo menos a esta tasa: Año 2 950 km. Año 3 451 km. Año 4 451 km.	1. Hay empresas constructoras privadas con capacidad adecuada
		1.b El costo de rehabilitación por kilómetro de 95% de los kilómetros de cada clasificación atendida no excede lo siguiente en miles de dólares de 1992: Carretera Secundaria 28 Carretera Terciaria 25 Caminos Cantonales 18	
	2. Reorganización y Descentralización del MOPT	2.a Organización del MOPT al nivel nacional racionalizada y simplificada	
		2.b Mucho poder de decisión administrativo, técnico, y presupuestario delegado al nivel regional	2. Hay voluntad política del Gobierno y del Ministro del MOPT de perseguir los cambios internos en el MOPT
	3. Planteles del MOPT Fortalecidos	3.a X personas capacitadas de las oficinas regionales y los planteles del MOPT en ciertas regiones	
		3.b. En planteles selectos del MOPT aumentan por Y % la eficiencia en el mantenimiento vial	
IV. INSUMOS	1. U.S. $ 50 millones 2. Personal Contraparte del MOPT		

Cuadro VI-10
MARCO LOGICO ILUSTRATIVO DE ALTERNATIVA C
ENFOQUE COMPARTIDO ENTRE LA REHABILITACION DE CARRETERAS POR CONTRATO Y EL MANTENIMIENTO POR CONTRATO

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES CUANTIFICADOS	SUPUESTOS
I. METAS	Desarrollo Social y Económico de Costa Rica		
II. PROPOSITOS	1. Beneficios Agropecuarios en Ciertas Regiones	1.a Dos (cinco y diez) años después de la rehabilitación de las carreteras de la Fase I, hay un aumento en el valor agregado neto agropecuario en las zonas de influencia de X (Y y Z) colones sobre lo que hubiera sido sin la rehabilitación. 1.b [Aumento de la misma forma para las carreteras de la Fase II] 1.c [Aumento de la misma forma para las carreteras de la Fase III]	1. El MOPT da alta prioridad al mantenimiento de las carreteras rehabilidadas por el proyecto y prioridad al mantenimiento del resto de la red vial nacional
	2. Financiamiento del mantenimiento vial permanente y suficiente	2.a Se financia el mantenimiento de la red vial nacional con fuentes de ingresos dedicadas por ley a este propósito 2.b En el primer año completo de operación los fondos recaudados son suficientes para prevenir un deterioro en la condición de la red vial nacional	2. El Gobierno y la Asamblea Legislativa aprueban y establecen el nuevo sistema de financiamiento del mantenimiento vial antes del quinto año del proyecto
	3. Mejor mantenimiento vial del MOPT, especialmente por contrato	3.a X (Y) km. de la red vial nacional tiene una condición de regular ó mejor al terminar el proyecto (cinco años después del proyecto) 3.b El mantenimiento de X (Y) por ciento de la red vial nacional es por contrato al terminar el proyecto (cinco años después del proyecto)	

Cuadro VI-10
MARCO LOGICO ILUSTRATIVO DE ALTERNATIVA C
ENFOQUE COMPARTIDO ENTRE LA REHABILITACION DE CARRETERAS POR CONTRATO Y EL MANTENIMIENTO POR CONTRATO

III. PRODUCTOS	1. Carreteras Rehabilitadas en Ciertas Regiones	1.a Se rehabilitan 1,853 kilometros por lo menos a esta tasa: Año 2 950 km. Año 3 451 km. Año 4 451 km.	1. Hay empresas constructoras privadas con capacidad adecuada
		1.b El costo de rehabilitación por kilómetro de 95% de los kilómetros de cada clasificación atendida no excede lo siguiente en miles de dólares de 1992: Carretera Secundaria 28 Carretera Terciaria 25 Caminos Cantonales 18	
	2. Estudiar y Promover el Financiamiento de mantenimiento vial permanente y adecuado	2.a Estudios realizados en los primeros dos años del proyecto en cuanto al financiamiento del mantenimiento, incluyendo la elaboración de propuestas detalladas	2. Hay voluntad pólitica del Gobierno y del Ministro del MOPT de perseguir los cambios internos en el MOPT y de patrocinar el estudio financiero
		2.b Los estudios están presentados por lo menos diez veces a varias audiencias dentro del MOPT y cinco veces a audiencias más diversas	
	3. Contratos de mantenimiento entre el MOPT y empresas privadas ejecutados	3. Contratos de mantenimiento de años múltiples ejecutados con un valor total de, por lo menos, U.S. 1.5 millones	
	4. Capacidad del MOPT fortalecida para contratar el mantenimiento y su supervisión	4. Procedimientos del MOPT para contratar el mantenimiento sistematizado y personal capacitado	
	5. Reorganización y Descentralización del MOPT	5.a Organización del MOPT al nivel nacional racionalizada y simplificada 5.b Mucho poder de decisión administrativo, técnico, y presupuestario delegado al nivel regional	
IV. INSUMOS	1. U.S. $ 50 millones 2. Personal Contraparte del MOPT		

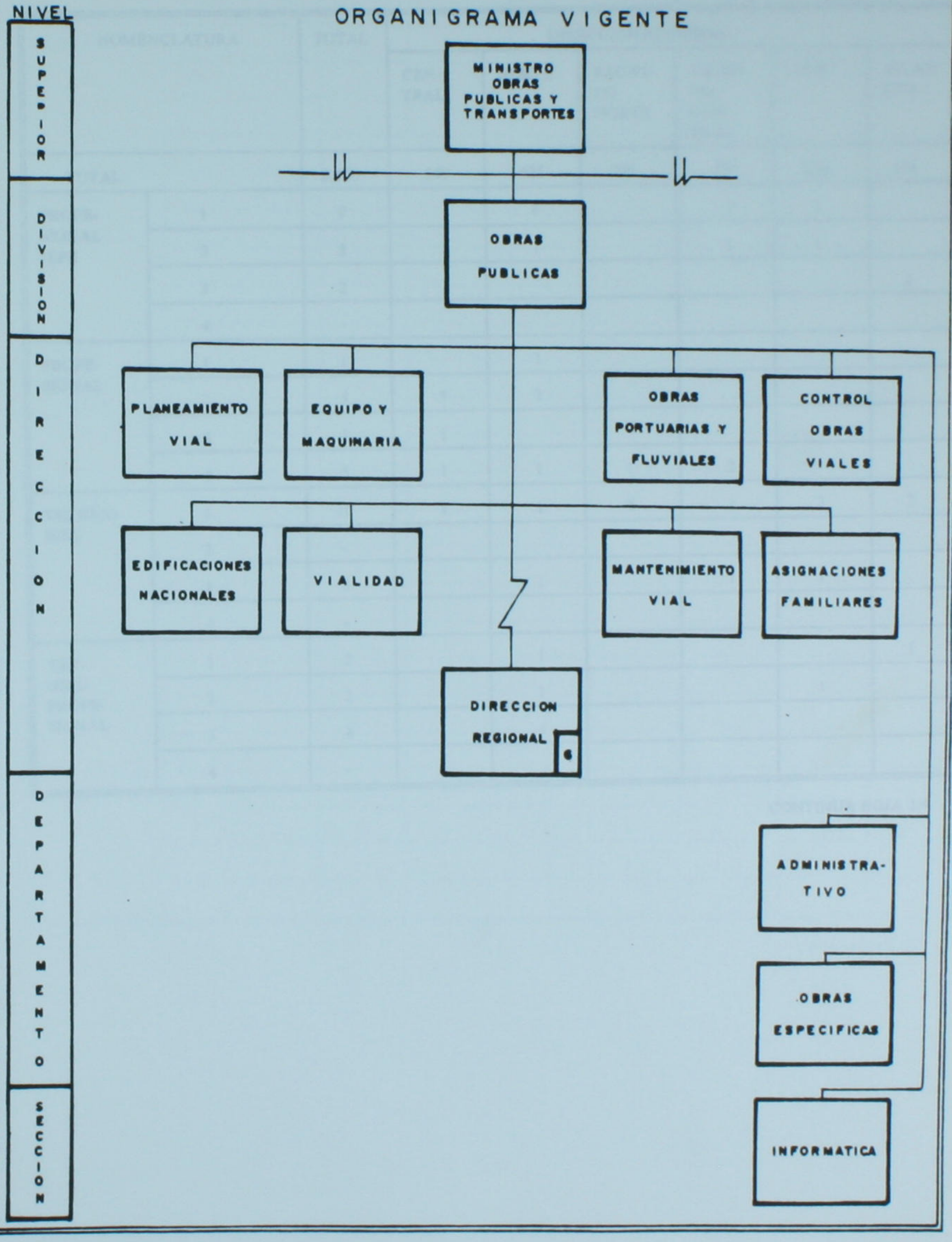
ANEXOS

ANEXO I - 1

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
ESTUDIO DE CAMINOS DE LA RED VIAL CANTONAL

DIVISION DE OBRAS PUBLICAS

ORGANIGRAMA VIGENTE



ANEXO Nº I-2
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
NOMINA DEL PERSONAL POR CARGOS QUE TRABAJA EN LAS DIRECCIONES REGIONALES
1992

NOMENCLATURA		TOTAL	DIRECCION REGIONAL					
			CEN-TRAL	NORTE	PACIFI-CO NORTE	PACIFI-CO CEN-TRAL	SUR	ATLAN TICA
TOTAL		2.120	549	635	305	216	274	141
PROFE-SIONAL JEFE	1	9		6		1	2	
	2	3		1		1	1	
	3	2						2
	4	-						
PROFE-SIONAL	1	1		1				
	2	5	3	2				
	3	1	1					
	4	5	1	1	1	2		
TECNICO JEFE	1	10	1	1	2	1	3	2
	2	-						
	3	3		1		1	1	
	4	-						
TEC-NICO PROFE-SIONAL	1	2		1				1
	2	2		1			1	
	3	4		4				
	4	-						

CONTINUA HOJA 2/4

ANEXO N°I-2
CONTINUACION

NOMENCLATURA		TO-TAL	CEN-TRAL	NORTE	PACIFICO NORTE	PACI-FICO CEN-TRAL	SUR	A-TLANTI-CA
TECNICO	1	12	1	8	1	1	1	
	2	16	1	11		1	3	
	3	13	1	11			1	
	4	4		3			1	
PROFE-SIONAL BACHILLER JEFE	1	1					1	
	2	-						
	3	-						
	4	-						
TRABA-JADOR ESPECIALIZADO JEFE	1	21	4	13	1		3	
	2	9	2	6	1			
	3	-						
	4	-						
TRABA-JADOR ESPECIALIZADO	1	321	101	87	37	22	43	31
	2	89	31	23	13	14	8	
	3	61	20	15	9	8	9	
	4	46	7	13	14	3	9	
ADMINISTRA DOR	1	12						12
	2	2		1	1			
	3	1				1		
	4	-						
OFICINISTA	1	31	7	11	4	5	1	3
	2	37	6	13	7	6	2	3
	3	17	5	5	3	1	3	
	4	2	1	1				

CONTINUA HOJA 3/4

ANEXO N°I-2
CONTINUACION

NOMENCLATURA		TOTAL	CEN-TRAL	NORTE	PACIFICO NORTE	PACI-FICO CEN-TRAL	SUR	ATLANTICA
AGENTE SEGURI-DAD VIGI-LANCIA	1	122	34	26	20	19	13	10
	2	1				1		
	3	-						
	4	-						
INSPEC-TOR	1	-						
	2	-						
	3	1		1				
	4	-						
OPERA-DOR EQUIPO MOVIL	1	42	6	21	6	6	3	(a)
	2	198	42	75	34	19	28	(a)
	3	156	33	43	29	22	26	(a)
	4	-						
OPERA-DOR EQUIPO LIVIANO	1	-						
	2	2					2	
	3	-						
	4	-						
AGENTE DE SUMINIS-TROS	1	1	1					
	2	-						
	3	-						
	4	-						

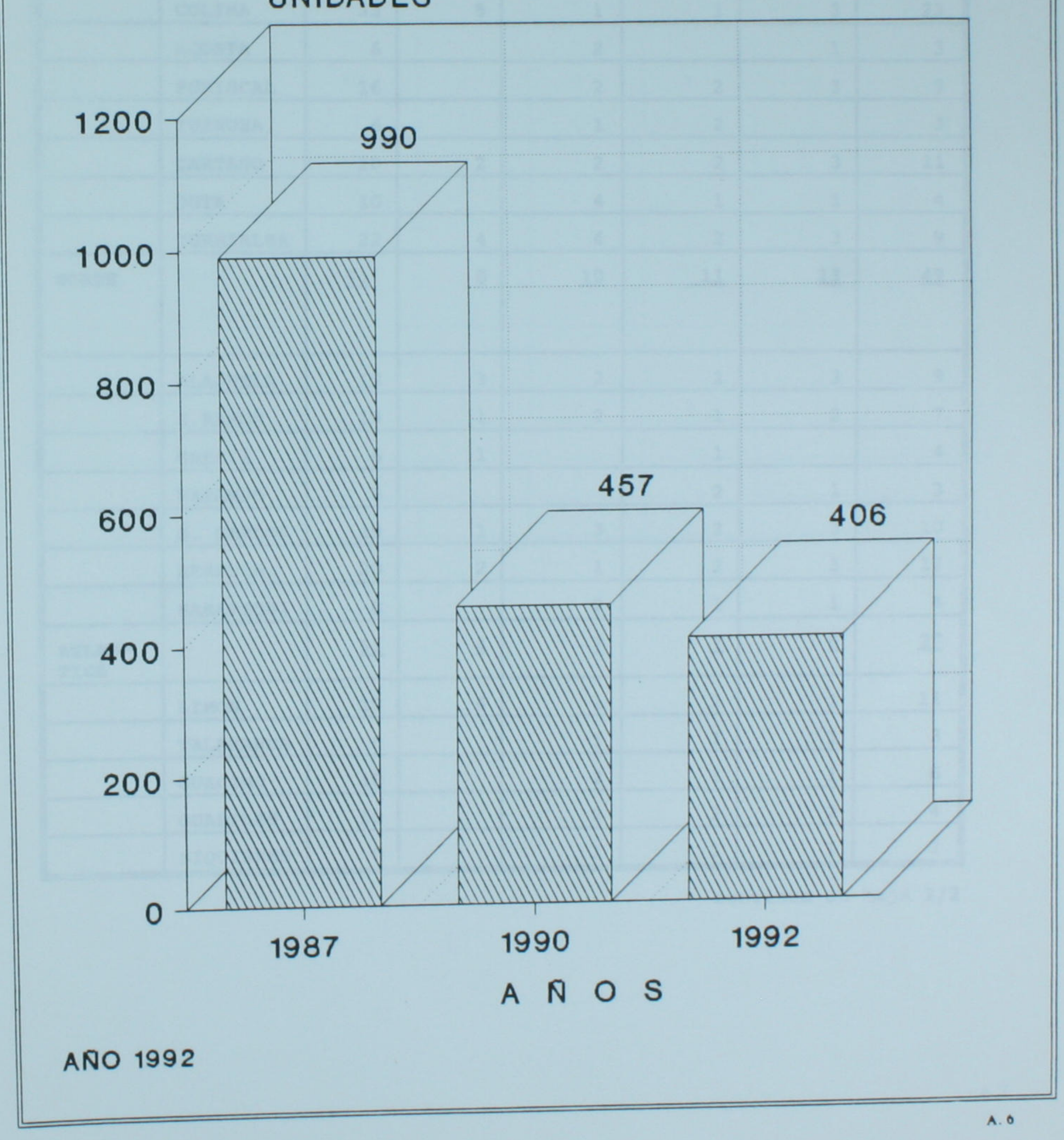
CONTINUA HOJA 4/4

ANEXO I-2
CONTINUACION

NOMENCLATURA		TOTAL	CEN-TRAL	NORTE	PACIFICO NORTE	PACIFICO TRAL	SUR	ATLAN-TICA
AUXI-LIAR BODEGA-PROVEE-DURIA	1	21	7	5	6	1	2	
	2	8	3	4		1		
	3	-						
	4	-						
TRA-BAJA-DOR MISCELA NEO JEFE	1	1	1					
	2	-						
	3	-						
	4	-						
TRA-BAJA-DOR MISCELA NEO	1	390	119	106	58	47	60	(a)
	2	403	98	107	49	26	46	77
	3	31	9	7	8	5	2	(a)
	4	1			1			

(a) Es posible que la persona que hizo el reporte haya agrupado los cargos de Operador de equipo móvil y trabajador misceláneo.

ANEXO I-3
TAMAÑO DE LA FLOTA
M.O.P.T.



AÑO 1992

ANEXO N°I-4
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
MAQUINARIA PESADA EN USO
1992

REGION	ZONA	TOTAL	MAQUINARIA PESADA				
			APLA-NADORA	TRACTOR	NIVELA-DORA	CARGA-DOR	VAGO-NETA
	TOTAL	**406**	**36**	**60**	**47**	**56**	**207**
CENTRAL		113	11	16	10	14	62
	COLIMA	33	5	1	1	3	23
	ACOSTA	6		2		1	3
	PURISCAL	16		2	2	3	9
	TURRUBA.	6		1	2		3
	CARTAGO	20	2	2	2	3	11
	DOTA	10		4	1	1	4
	TURRIALBA	22	4	4	2	3	9
NORTE		91	8	10	11	13	49
	ALAJUELA	19	3	2	2	3	9
	S.RAMON	13	1	2	1	2	7
	GRECIA	6	1		1		4
	NARANJO	6			2	1	3
	S. CARLOS	19	1	3	2	3	10
	HEREDIA	20	2	1	2	3	12
	SARAPIQUI	8		2	1	1	4
ATLAN-TICA		51	4	7	7	6	27
	LIMON	19	4	1	2	1	11
	TALAMANCA	6		1	1	1	3
	GUACIMO	10		2	1	1	6
	GUAPILES	10		2	2	2	4
	SIQUIRRES	6		1	1	1	3

continua en hoja 2/2

ANEXO N°I-4
CONTINUACION

REGION	ZONA	TOTAL	MAQUINARIA PESADA				
			APLA-NADORA	TRAC-TOR	NIVE-LADORA	CARGA-DOR	VAGO-NETA
PACIFC.NORTE		**54**	**4**	**9**	**7**	**8**	**26**
	LIBERIA	13	2	2	1	2	6
	NICOYA	13	1	2	1	1	8
	CAÑAS	15		2	3	2	8
	S. CRUZ	13	1	3	2	3	4
SUR		**59**	**6**	**10**	**7**	**9**	**27**
	S.ISIDRO	15	3	2	1	3	6
	R. CLARO	15	2	3	2	2	6
	B. AIRES	10	1	2	1	1	5
	SABALITO	9		3	1	1	4
	CORTES	5			1	1	3
	JIMENEZ	5			1	1	3
PACIFIC CENTRAL		**38**	**3**	**8**	**5**	**6**	**16**
	PUNTAREN.	21	3	5	2	3	8
	S. MATEO	5			1	1	3
	PARRITA	6		2	1	1	2
	QUEPOS	6		1	1	1	3

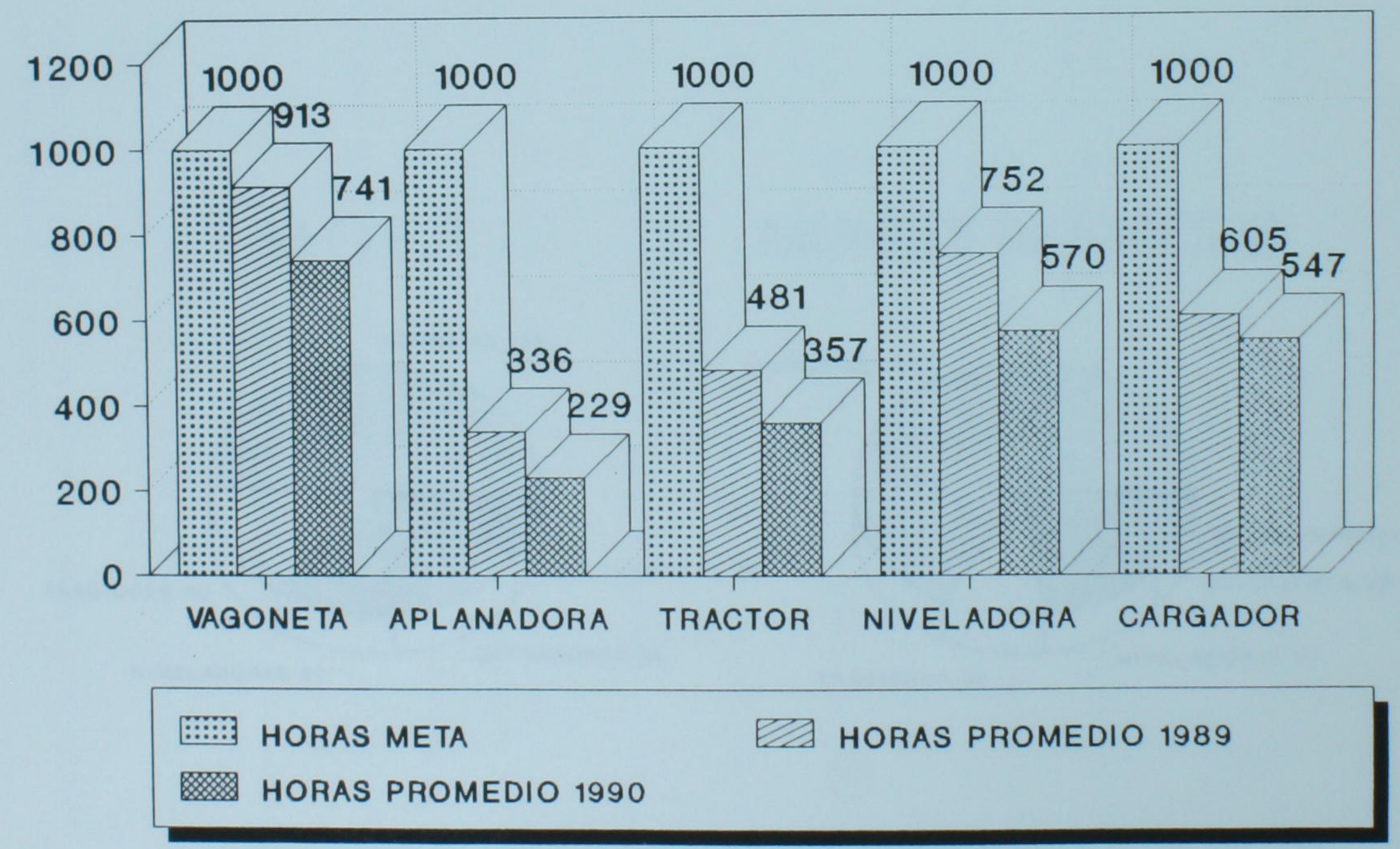
FIN

FUENTE: Oficina Receptora de Datos Estadísticos. MOPT.
(los datos son suministrados por los intendentes)
1992.

ANEXO Nº I-5

COMPARACION HORAS META-HORAS TRABAJADAS

RENDIMIENTO A NIVEL NACIONAL 1989-1990

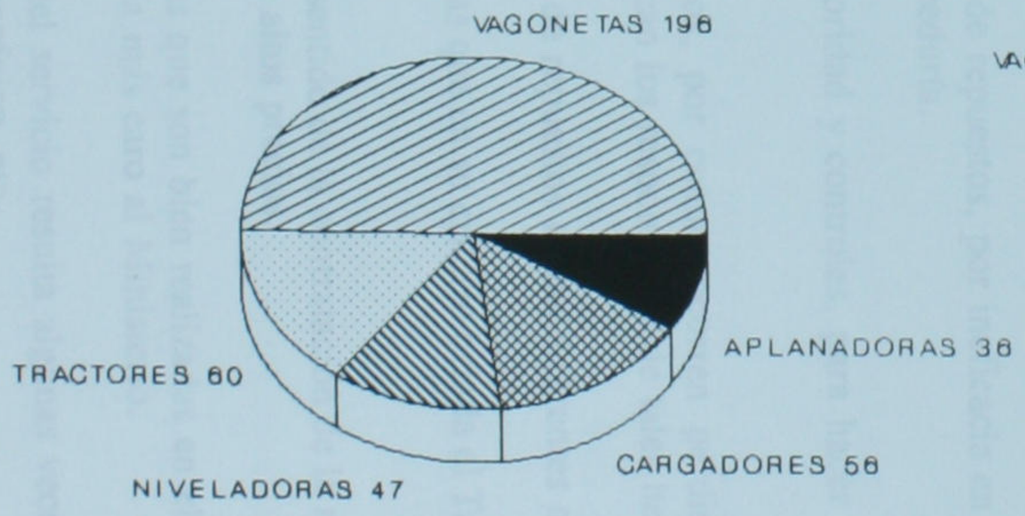


FUENTE: INFORME COMISION SIMAC.1992

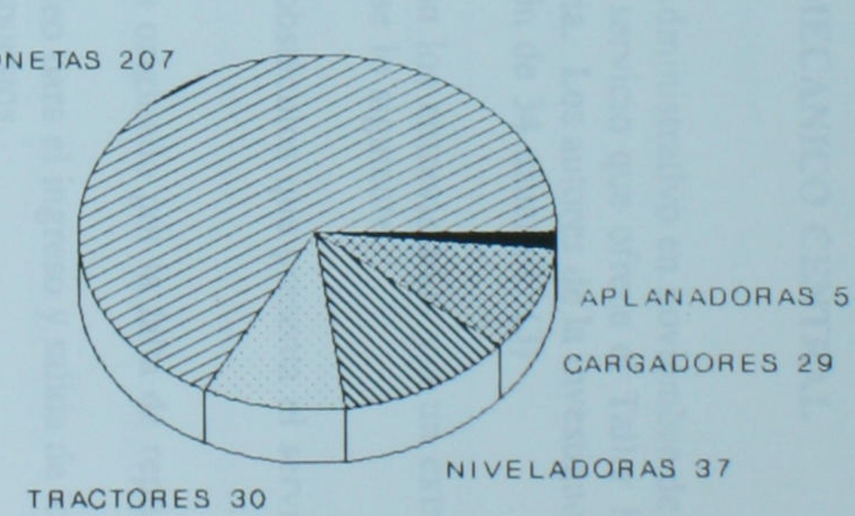
ANEXO Nº I-6

COMPARACION DE MAQUINARIA PESADA

M.O.P.T



MUNICIPALIDADES



ANEXO Nº I-7

TALLER MECANICO CENTRAL

La Dirección General de Planeamiento Administrativo en noviembre de 1991 rindió el Informe Nº 91-23 con respecto a la calidad del servicio que ofrece el Taller Mecánico Central de la Dirección General de Equipo y Maquinaria. Los autores de la investigación utilizaron la técnica de la encuesta y se aplicó a una población de 34 usuarios. (3)

De acuerdo con las respuestas que dieron los entrevistados y a un extracto de sus resultados, como lo más relevante puede considerarse lo siguiente:

Los usuarios citan que los problemas u obstáculos que presenta el servicio suministrado por el Taller Central son los siguientes:

- # Atraso en las reparaciones originado por la falta de repuestos.
- # Excesivos trámites y papeleo para el ingreso y salida de los vehículos; igualmente sucede en la bodega de repuestos.
- # Lentitud en el suministro de repuestos, por ineficacia en la compra de estos por parte del Depto. de Proveeduría.
- # Falta del ejercicio de autoridad y controles, para hacer eficiente el servicio de reparación.
- # Carencia de valores éticos, por cuanto ocurren pérdidas y sustracciones de repuestos, sin que aparezcan los responsables de tales hechos.
- # Falta de un buen "stock" de repuestos en las diferentes marcas de vehículos.

También se les preguntó sobre las ventajas que en su criterio brinda el Taller Central, señalando las siguientes:

- * Produce economía, en el sentido de la contratación de la mano de obra, pues esta se cotiza en el mercado a altos precios.
- * Hay reparaciones sencillas que son bien realizadas en el taller y de enviarlas a talleres particulares saldría más caro al Ministerio.
- * La cercanía y facilidad del servicio resulta algunas veces adecuada, como por ejemplo, contar con un mecánico, etc.
- * Si existiera voluntad de las altas autoridades, la infraestructura y recursos disponibles serían de gran provecho.

* Es beneficioso para las dependencias que no cuentan con presupuesto que permita enviar los vehículos a reparar en talleres particulares.

* Ahorra presupuesto a la institución.

Por otro lado, dicen que las desventajas que ofrece el Taller Central son las siguientes:

* En el Taller nunca hay repuestos ni materiales para efectuar las reparaciones.

* Hay poco interés en las jefaturas del Taller, para poner coto a ciertas anomalías como hurtos, desmantelamiento de vehículos, etc.

* Hay exceso burocrático para cualquier gestión o actividad que se realice.

* El personal de mecánica no es diligente, le falta profesionalismo y voluntad.

* Existe poco personal mecánico, para atender las demandas de reparación.

* En la jerarquía del Taller hay poco interés para mejorar los problemas y deficiencias que se presentan en este.

* La calidad es pésima.

En cuanto a la opinión sobre los servicios de mecánica preventiva que da el Taller Central, los entrevistados manifestaron:

- Es necesario porque previene a la institución de incurrir en altos costos de reparación.

- Es la base para que los equipos alcancen su vida útil y ofrezcan mejor rendimiento.

- El programa no ha recibido el apoyo necesario para su consolidación.

- Viene funcionando mal, por falta de repuestos.

- Es irregular, pues siempre aparecen daños en los vehículos.

- No es necesario ya que es obligación del operador y jefaturas de dependencias a las que está asignado el equipo.

Los usuarios manifiestan que los servicios que presta el Taller podrían mejorarse si:

* Se cuenta con existencia de repuestos y materiales.

* Se capacita a los mecánicos debidamente.

* Se agiliza el trámite, tanto para reparación de vehículos como en la solicitud de repuestos.

* Se evitan anomalías como desmantelamiento de vehículos, cambios constantes de jefaturas y desmotivación de los mecánicos.

Los autores de la investigación llegaron a 17 conclusiones, pero sólo se transcriben 8 que pueden ser las más relevantes.

1) En el Taller Central, además de las secciones especializadas de mecánica, existen otras unidades cuyos trabajos inciden en la reparación final de los vehículos (electricidad, soldadura, torno, etc.).

2) Los vehículos livianos de las dependencias centrales y las de la periferia de este, son los que demandan con más frecuencia estos servicios.

3) Entre los vehículos livianos, hay una gran variedad de marcas y modelos, diversidad que repercute particularmente en el trabajo del Taller Central, dado la exigencia que esto implica en "stock" de repuestos y especialización de los mecánicos.

4) Las demoras en los servicios que presta el Taller Central se justifican por la falta de repuestos en bodega, o bien, por el trámite de compra que es lento.

5) En opinión de la mayoría de los usuarios, los servicios se brindan en forma lenta debido a la falta de repuestos, trámites complicados para la compra de estos y desmotivación en el personal mecánico.

6) Mientras una cantidad reducida de usuarios califican los servicios del taller como bueno, la mayoría lo considera entre regular y malo, en lo que incide también la idea sobre el desmantelamiento y hurto de los vehículos que ingresan, lo que a su vez genera desconfianza del servicio.

7) Todos los usuarios coinciden en que los servicios del Taller Central ofrecen ventajas, particularmente en términos de cercanía y ahorro para el MOPT, pero también señalan desventajas en calidad, tiempo y otros.

8) Hay criterio compartido, entre el personal del Taller, en cuanto a que la rotación de jefaturas en este y su poco interés para mejorar sus condiciones de trabajo, inciden en la labor que realizan y, entre otras cosas, en la imagen distorcionada que se tiene del servicio.

ANEXO N°II-1-1
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE SAN JOSE
DICIEMBRE DE 1991

CANTON MUNICIPALIDAD	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR	MOTONIVELADORA	RETRO EXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK UP	VEHICULO RURAL
SAN JOSE	N.D.	N.D.	N.D	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D	N.D.
ESCAZU	1						1	1	
DESAMPARADOS	3				1		1	2	2
PURISCAL	3	1	4	1				2	
TARRAZU	1								
ASERRI	2				1			1	1
MORA	2							1	1
GOICOECHEA	2			1	1	1	5	2	2
SANTA ANA	1				1			2	2
ALAJUELITA									1
VAZQUEZ DE CORONADO	4				1				
ACOSTA	4	1	1	1					2
TIBAS	1				1		2	1	
MORAVIA	3							1	
MONTES DE OCA	1						1	2	
TURRUBARES			1					1	1
DOTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CURRIDABAT	3				1			2	
PEREZ ZELEDON	8	2	2	2		1		4	2
LEON CORTES CASTRO	1								

N.D.= NO DISPONIBLE

INCLUYE SOLO VEHICULOS EN BUEN O REGULAR ESTADO

ANEXO No. II-1-2
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE ALAJUELA
diciembre de 1991

MUNICIPALIDAD / CANTON	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR ORUGAS	MOTO NIVELADORA	RETRO EXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
ALAJUELA	8	2		2	1			5	2
SAN RAMON	6		2	1			1	2	
GRECIA	3	1		2					2
SAN MATEO	1								
ATENAS	1			1					
NARANJO	5	1	1					1	1
PALMARES									1
POAS	3	1		1				2	1
OROTINA	1								1
SAN CARLOS	4		2	1				5	2
ALFARO RUIZ	2	1						2	
VALVERDE VEGA	3	1						1	1
UPALA	2							1	
LOS CHILES	2								1
GUATUSO	2	1	1					1	1
LIGA DE MUNICIPALIDADES*	1	1		1					

INCLUYE SOLO VEHICULOS EN BUEN O REGULAR ESTADO

(*) Liga de Municipalidades del Pacífico Central: San Mateo, Orotina y Garabito. La municipalidad de Garabito pertenece a la Provincia De Puntarenas.

ANEXO No II-1-3
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE CARTAGO
diciembre de 1991

MUNICIPALIDAD CANTON	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR ORUGAS	MOTONIVELADORA	RETROEXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
CARTAGO	5	1	1	2	1	2		4	4
PARAISO	4	1		1	1			1	1
LA UNION	1							2	
JIMENEZ	1							1	
TURRIALBA	5		1	2	1			2	2
ALVARADO	1				1			2	1
OREAMUNO	2						1	1	
EL GUARCO	2			1	1		1		1

INCLUYE VEHICULOS EN BUEN O REGULAR ESTADO

tabla1-3

ANEXO No II-1-4
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE HEREDIA
diciembre de 1991

MUNICIPALIDAD CANTON	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR ORUGA	MOTONIVELADORA	RETROEXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
HEREDIA	4	1		1			1	3	1
BARVA	1			1				1	1
SANTO DOMINGO	2					1		2	2
SANTA BARBARA	3				1				2
SAN RAFAEL		1					2	2	
SAN ISIDRO	2								
BELEN								1	1
FLORES	1							1	1
SAN PABLO	2								1
SARAPIQUI	3								2

INCLUYE VEHICULOS EN BUEN O REGULAR ESTADO

tabla1-4

ANEXO N°II-1-5
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE GUANACASTE
diciembre de 1991

MUNICIPALIDAD CANTON	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR ORUGA	MOTONIVELADORA	RETROEXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
LIBERIA	4	1		1				1	2
NICOYA	3	1	1	1				1	1
SANTA CRUZ	4								
BAGACES				1					1
CARRILLO	3	1		1					2
CAÑAS	3	1		1				1	
ABANGARES	2				1			1	
TILARAN	5	1	1	1				2	1
NANDAYURE	4	1	2	1				1	
LA CRUZ	1		1		1			1	
HOJANCHA	3	1	1	1				1	
LIGA DE MUNICIPALIDADES (*)	2	1		1					

INCLUYE VEHICULOS EN BUEN O REGULAR ESTADO
(*) Liga de Municipalidades de la Zona Alta: Abangares, Cañas y Tilarán.
tabla1-5

ANEXO No II-1-6
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE PUNTARENAS
diciembre de 1991

MUNICIPALIDAD CANTON	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR ORUGA	MOTONIVELADORA	RETROEXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
PUNTARENAS	6	1	2	1				1	4
ESPARZA	1								1
BUENOS AIRES	2			1	1				1
MONTES DE ORO	2		1					1	1
OSA	3		1					1	
AGUIRRE	2		1	1					
GOLFITO									1
COTO BRUS	6	1	1	2	1		1	1	1
PARRITA	2							1	
CORREDORES	2							1	
GARABITO	1				1		1	1	

INCLUYE VEHICULOS EN BUEN Y REGULAR ESTADO

tabla 1-6

ANEXO No II-1-7
INVENTARIO DE MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE LIMON
diciembre de 1991

MUNICIPALIDAD CANTON	VAGONETA	CARGADOR	TRACTOR ORUGA	MOTONIVELADORA	RETRO EXCAVADOR	COMPACTADOR	CAMION	PICK-UP	VEHICULO RURAL
LIMON	4		1		1		1	1	
POCOCI	3	1	1						1
SIQUIRRES	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TALAMANCA	1				1				
MATINA	3	1		1				1	
GUACIMO	1								1

INCLUYE VEHICULOS EN BUEN O REGULAR ESTADO

tabla1-7

ANEXO No II-1-8
PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION DE LA MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE SAN JOSE
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
SAN JOSE	N.D.	N.D.	N.D	N.D.
ESCAZU	1	1		
DESAMPARADOS	4	3	1	
PURISCAL	7(a)			
TARRAZU	1			
ASERRI	3			
MORA	2			
GOICOECHEA	4	2	1	1
SANTA ANA	2			
ALAJUELITA	-	-	-	-
VAZQUEZ DE CORONADO	3		1	
ACOSTA	7(b)		1	
TIBAS	2		2	
MORAVIA	3			
MONTES DE OCA	1		1	
TURRUBARES	1		1	
DOTA	-	-	-	-
CURRIDABAT	3		2	
PEREZ ZELEDON	7		2	
LEON CORTES CASTRO	1			

N.D. = NO DISPONIBLE

(a) Por Convenio 6 son operadores del MOPT

(b) - - - 5 - - - - - - -

tabla 2-1

ANEXO No II-1-9
PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION DE LA MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE ALAJUELA
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
ALAJUELA	6		1	
SAN RAMON	5		1	
GRECIA	6	1		
SAN MATEO		1		
ATENAS	2			
NARANJO	2 (a)	1		
PALMARES		1		
POAS	4 (b)			
OROTINA	1			
SAN CARLOS	5	3	2	1
ALFARO RUIZ	3			
VALVERDE VEGA	3 (c)			
UPALA	2			
LOS CHILES	2			
GUATUSO	4 (d)			

(a) 1 operador MOPT Convenio Interinstitucional.

(b) 4 operadores MOPT

(c) 2

(d) 1 operador MOPT

tabla2-2

ANEXO No II-1-10
PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION DE LA
MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE CARTAGO
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
CARTAGO	5		3	1
PARAISO	6		1	
LA UNION	1			
JIMENEZ		1		
TURRIALBA	6 (A)			
ALVARADO	2	1		
OREAMUNO	3			
EL GUARCO	3			

(a) Por Convenio, 3 son operadores del MOPT

ANEXO No II-1-11
PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION
DE LA MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE HEREDIA
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
HEREDIA	6 (a)			
BARVA	1			
SANTO DOMINGO	2			
SANTA BARBARA	2			
SAN RAFAEL	1			
SAN ISIDRO	2			
BELEN	-			
FLORES	-			
SAN PABLO	2 (b)			
SARAPIQUI	2 (c)			

Por Convenio tenemos:
(a) 3 operadores son del MOPT
(b) 1 operador es del MOPT
(c) 2 operadores son del MOPT
tabla2-4

ANEXO No II-1-12
PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION DE LA MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE GUANACASTE
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
LIBERIA	6	2	1	1
NICOYA	5	1		
SANTA CRUZ	4			
BAGACES	1			
CARRILLO	3 (a)			
CAÑAS	4 (b)			
ABANGARES	2			
TILARAN	6 (c)			
NANDAYURE	6			
LA CRUZ	2			
HOJANCHA	4 (d)			

Por Convenio tenemos:
(a) 3 son operadores del MOPT
(b) 2 " " " " "
(c) 3 " " " " "
(d) 1 es operador del MOPT

ANEXO No II-1-13
EL PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION DE LA
MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE PUNTARENAS
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICOS	AYUDANTE MECANICO
PUNTARENAS	8	1	1	4
ESPARZA	1			
BUENOS AIRES	3			
MONTES DE ORO	1			
OSA	1			
AGUIRRE	2			
GOLFITO	-			
COTO BRUS	10	1	1	
PARRITA	1			
CORREDORES	2			
GARABITO	2			

tabla2-6

ANEXO No II-1-14
PERSONAL RESPONSABLE DE LA OPERACION DE LA
MAQUINARIA PESADA POR MUNICIPALIDAD
PROVINCIA DE LIMON
1992

MUNICIPALIDAD CANTON	OPERADORES	CHOFERES	MECANICO	AYUDANTE MECANICO
LIMON	6	1	2	2
POCOCI	3	1	1	1
SIQUIRRES	1			
TALAMANCA	2			
MATINA	5			
GUACIMO	1			

tabla2-7

ANEXO III-1

INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL
PROGRAMA DE CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO
DE CARRETERAS, CAMINOS Y PUENTES

FONDOS A.I.D. -PL-480

INFORME DE EJECUCION AL 31 DE JUNIO DE 1990 [1]

Estado de cada uno de los proyectos integrantes del programa por cantón.

Se extrae la descripción de cada una de las rutas.

PURISCAL

a.	Calle Los Aguero	1.5
b.	Alto La Legua-Bajo La Legua	2.7
c.	Candelarita-Copalar	0.9
d.	Calle La Arrocera	1.7
e.	Cervatana-Mercedes Norte	2.2
f.	Bº Los Angeles-Ajarazal-Santiago	4.2
g.	Chilo Jiménez-San Antonio	1.2
h.	Lolo Herrera-San Antonio	1.7
i.	Calle Rafael Solórzano	0.5
j.	San Antonio-Estero	0.8
k.	Charcón-Estero	3.4
l.	San Antonio-Calle La Herrera	0.7
ll.	Cañales-Pozos	3.0
m.	Grito Alto-Salitrillos	2.1
	TOTAL KMS	26

TARRAZU

a.	Guadalupe La Pastora	4.5
b.	Guadalupe-San Guillermo	3.1
c.	Alto Zapotal-Bajo Zapotal	2.8
	TOTAL KMS	10.4

---

[1] Tiene pequeñas diferencias con el Informe de ejecución del 30 de setiembre de 1990. Este indica que son 35 municipalidades (36) 542.4 kms (525.8 kms) y ¢309.500.000 (¢274.500.000). Esto se debe a ampliaciones que se hicieron en los contratos de préstamo.

ACOSTA

a.	Mejoramiento del Camino Sabanas-Caspirola	10.3
b.	Mejoramiento del Camino Las Pavas-Zoncuano	10.3
c.	Mejoramiento del Camino Puente Chirraca-Agua Blanca-Toledo	10.9
d.	Asfaltado del Proyecto San Ignacio-Chirraca	0.9
e.	Asfaltado del proyecto San Ignacio-San Luis	1.2
	TOTAL KMS	33.6

DOTA

a.	Conformación y Lastreo del Camino Río Blanco-La Trinidad, Incluyendo la Colocación de Alcantarillas.	2.7
b.	Asfaltado de la Cuesta La Estrella en la Calle Copey	1.0
c.	Asfaltado de un Tramo de 1 km en Calle Copey	1.0
d.	Construcción de un Puente Peatonal sobre el Río Parrita en el Distrito Santa María	
	(Sin embargo, la ejecución estará sujeta a su costo real)	
	TOTAL KMS	4.7

LEON CORTES

a.	San Antonio-San Andrés	6.5
b.	San Pablo-Llano Bonito	13.3
	TOTAL KMS	19.8

LIGA DE MUNICIPALIDADES DEL PACIFICO CENTRAL

a.	Orotina	
	-Marichal-Cuatro Esquinas	2.1
	-Cuatro Esquinas-Guayabal	3.2
	-Guayabal-Mastate	0.65
	-Calle Piedra Azul	2.15
	TOTAL KMS	8.10

b. San Mateo

-Ruta 11-Camino 900	1.4
-Camino 900	4.45
-Camino 900-Desmonte	0.95
TOTAL KMS	6.80

c. Garabito

-Hacienda Jacob-Agujitas	5.25
-Ruta 34-Caña Blancal	2.5
-Ruta 34-Playa Herradura	2.7

(Las obras en general se refieren a relastreo (orotina, garabito) y lastrado en el caso de San Mateo).

TOTAL KMS 10.45

ATENAS

a.	Altos de Naranjo-Rincón	700 metros
b.	Calle Suárez	700 metros
c.	Calle Pavas	100 metros
	TOTAL	1.500 metros

SAN CARLOS

a.	Platanar-San Rafael	5.0
b.	Santa Clara-Bajo Los Rodríguez	7.6
c.	Alto La Pelona-Parcela J.L. Sánchez	2.3
d.	Entrada La Lucha-Casa G. Blanco	3.1
e.	Escuela La tigra-Parcela Quirós a.	0.7
f.	Cuadrante Centro La Tigra	0.7
g.	Coope-San Carlos - Parcela V. Solano	0.7
h.	El Pegón - El Palmar	4.0
i.	boca Arenal-Finca Los Torres	10.0
j.	Tienda Patricia-Casa Urbana Avila	0.4
k.	Cuadrante Plaza Jícaro	0.3
l.	Casa Julio Solís-Casa D. Zúñiga	1.1
ll.	Entrada Los Conejo-Cajón C. González	1.1
	TOTAL KMS	37

ALFARO RUIZ

a.	Laguna La Peña		5.6
b.	Zapate-Santa Elena		6.5
c.	Calle La Máquina		2.0
		TOTAL KMS	14.1

LOS CHILES

a.	Los Angeles-Medio Queso		6.2
b.	Medio Queso-Cuatro Esquinas		8.0
c.	Medio Queso-Coquitales		5.8
		TOTAL KMS	20.0

CONSEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PEÑAS BLANCAS

	Camino San Isidro-El Abanico		13.6

JIMENEZ

a.	Ruta 10-Santa Eduviges		1.7
b.	Ruta 10-Nacientes		0.6
c.	Ruta 10-Rose Mounth		5.3
d.	Pejibaye-Taquetaque		3.4
e.	Plaza Vieja-Zapotel		3.5
		TOTAL KMS	14.5

ALVARADO

a.	La Enseñanza		1.0
b.	El Callejón		0.5
c.	Bajos de Abarca		0.4
d.	Buena Vista		1.4
e.	Las Agujas		0.9
f.	Los Pinos (Bajo Rojas)		1.0
g.	Charcalillos		1.0
		TOTAL KMS	6.2

OREAMUNO

a.	Camino San Gerardo-San Juan		2.0
b.	Camino Plantón		1.5

c.	Camino El Salto		1.0
d.	Camino Paez		1.0
e.	Potrero Cerrado-Cementerio-Ruta 8		6.7
		TOTAL KMS	12.2

TUCURRIQUE

a.	Ruta 225-Las Malvinas		2.8
b.	Las Vuletas-Cacao		2.5
		TOTAL KMS	5.3

CERVANTES

a.	Cervantes-La Flor		1.5
b.	Cervantes-La Fuente		2.0
		TOTAL KMS	3.5

SARAPIQUI

a.	Río Sucio-Las Marías	TOTAL KMS	12

NICOYA

a.	San Lázaro-Tololinga		8.3
b.	Loma Bonita-Roblar		4.0
c.	Copal-Tortuguero		5.7
d.	La Mansión-Iguanita		5.2
	(Por contrato)		
		TOTAL KMS	23.2
e.	La Virginia-Miramar-Cerro Negro	TOTAL KMS	9.0
	(Por administración)		

SANTA CRUZ

Rehabilitación de los caminos vecinales mediante convenio con el MOPT.
Sin definirlos en el informe.

BAGACES

a.	Compra de un cargador y de una vagoneta	¢9.000.000	
b.	Mejoras camino Bagaces-Tamarindo	¢1.100.000	20 km

LIGA DE MUNICIPALIDADES DE LA ZONA ALTA DE GUANACASTE

a.	Abangares-Las Juntas-San Juan Grande-Los Angeles		9.2
b.	Cañas-Interamericana-Estación Experimental		9.6
c.	Hotel-Guayanas-Bebedero		3.0
d.	Tilarán-Tierras Morenas-Paraíso		8.9
		TOTAL KMS	30.7

NANDAYURE

a.	Carmona-Bellavista		11.8
b.	Vista de Mar-Río de Ora		7.0
		TOTAL KMS	18.8

LA CRUZ

a.	La Garita-Los Andes		9.4
b.	Santa Cecilia-La Lajoza		2.7
c.	Santa Cecilia-La Esperanza		9.6
d.	Sonzapote-Colonia El Gallo		3.8
		TOTAL KMS	25.5

HOJANCHA

a.	Monte Romo-Huacas	(Ya concluído)	4.0
b.	Monto Romo-Altos del Socorro		7.1
c.	Hojancha-Monte Romo-Río de Ora		12.5
		TOTAL KMS	23.6

CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COLORADO

a.	Las Enramadas		1.8
b.	Ruta 18-Tiquirrusas-La Uvita		12.6
		TOTAL KMS	14.4

PUNTARENAS

a.	Bajo Negro-Playa blanca	5.3
b.	Río Grande-Dulce Nombre	3.0
c.	Paquera-Playa Organos	5.2
d.	Cruce P.-organos-Pta. Paquera	1.6
e.	Pta. Paquera-Pta. Cuchillos	2.7
f.	Ruta 160-San Rafael	5.0
g.	Ruta 160-Pochote	0.9
	TOTAL KMS	23.7

(No se incluye 10 proyectos para los otros cuatros distritos)

ESPARZA

El informe no incluye los proyectos

COBANO

a.	Río Negro-Bello Horizonte	9.5
b.	Cóbano-Montezuma	6.0
	TOTAL KMS	15.5

TALAMANCA

El informe no incluye la lista de los caminos

ANEXO Nº V-1

PROYECTO DE LEY DE DEMOCRATIZACION DEL SECTOR PUBLICO
EXTRACTO

La Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa rindió su dictamen afirmativo sobre el Proyecto de Ley de Democratización del Sector Público, firmado por nueve diputados, el 11 de marzo de 1992. Este Proyecto lo que busca principalmente es legislar y regularizar una serie de acciones que se han venido ejecutando al calor de los decretos ejecutivos y otra legislación vigente conexa.

Este Proyecto de Ley está formado por varias actividades agrupadas en la siguiente forma:

CAPITULO I
DEMOCRATIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

a). ACTIVIDADES AUXILIARES, DE APOYO O MENORES.

Son actividades que no son consustanciales al servicio público o a la actividad propia de la institución y pueden ser desarrolladas directamente por el sector privado o social, por medio de la contratación directa. Comprende 19 actividades entre las que entresacamos: 1) Servicios de mantenimiento, de reparaciones, de edificaciones, de jardines, de instalaciones y de equipo mecánico, rodante y de oficina. 2) Inspección, diseño y construcción de obras civiles y 3) servicios de formación y capacitación.

b). REORGANIZACION DEL SERVICIO

Autoriza al Estado a contratar la prestación de las actividades o servicios con el sector privado o social. Asimismo autoriza para que puedan alquilar, dar en fideicomiso. Como dato o vende los bienes, equipos y accesorios materiales destinados para la prestación de actividades auxiliares, de apoyo o menores. Se puede vender o alquilar estos bienes, equipos y materiales. Se deberá dar prioridad a la contratación de empresas, cooperativas, asociaciones o sindicatos que integren más de un cincuenta por ciento de los exfuncionarios que prestaban esos servicios en la institución o sector público.

CAPITULO II
DE LA COGESTION

Se autoriza al Estado para que contrate la gestión parcial (cogestión) de servicios públicos o de otra naturaleza a ellos encomendados con empresas, cooperativas, asociaciones o sindicatos, siempre y cuando no supongan el ejercicio de potestades de imperio. No podrá pagarse más del 50% del presupuesto total de la administración bajo cuyo régimen opere la cogestión. Se debe conceder a las organizaciones de exfuncionarios que prestaban sus servicios en la institución a cogestionar.

INCENTIVOS PARA LA CONTRATACION DE EXFUNCIONARIOS

Las municipalidades no pueden participar como cogestionarias de conformidad con esta Ley.

CAPITULO IV
MOVILIDAD VOLUNTARIA

Los funcionarios públicos nombrados en propiedad o interinos con más de un año en el cargo, que no tengan pendiente proceso de despido por causa justa, podrán acogerse a los incentivos de la presente ley y recibir la totalidad de sus prestaciones legales en un solo pago, dentro de los tres meses siguientes a la cesación del cargo, cuando renuncien para dedicarse a actividades no asalariadas en el sector público. Habrá también incentivos adicionales de acuerdo con la antigüedad del servidor.

CAPITULO V
MOVILIDAD HORIZONTAL

Se refiere a la cesación de funcionarios que no se acojan a lo indicado en los capítulos I y II de la presente Ley. Bajo este capítulo los funcionarios son puestos en disponibilidad y se les separará de sus cargos por tres meses, durante los cuales continuarán recibiendo sus salarios. Además se creará una bolsa de trabajo. Finalmente de no ser necesarios sus servicios en otros sectores o instituciones del sector público, se les pagará la totalidad de sus prestaciones.

CAPITULO VI

Los incentivos indicados en este capítulo son para favorecer la empresa privada que contrate exfuncionarios del sector público y consisten en la exoneración durante el primer año de las cargas sociales que correspondan a esos funcionarios, siempre y cuando demuestren que su nivel de empleo creció respecto al año anterior en al menos el mismo número de contrataciones de exfuncionarios.

También incluye la rehabilitación de los trabajadores que se hayan acogido al programa de movilidad laboral del sector público quedando a cargo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) la incentivación y desarrollo de los cursos de capacitación al sector privado.

CAPITULO VII
ELIMINACION Y REEMPLAZO DE PLAZAS EN EL SECTOR PUBLICO

El Capítulo VII está dirigido a la reducción forzosa de servicios y al llenado de plazas vacante, es decir, que solo se permite el reemplazo de plazas vacantes cuando estas sean por renuncia voluntaria de los funcionarios. De conformidad con la presente ley, se podrá restablecer la plaza nombrando en ella a **otros funcionarios del sector público, cuando ello sea indispensable para dar continuidad al servicio** a cargo del órgano o de la administración, previa aprobación de la autoridad presupuestaria. En todo caso, cualquiera que sea la salida, la plaza deberá ser eliminada del presupuesto respectivo.

CAPITULO VIII
DE LA CONSULTA A LOS TRABAJADORES Y DE LOS INCENTIVOS PARA LA DEMOCRATIZACION COGESTION Y ADMINISTRACION

Este capítulo trata de la consulta que la administración debe hacer a los representantes de los trabajadores, sean estos sindicatos, cooperativas, etc., acerca de los incentivos para la consulta de estos, a los trabajadores. El plazo para resolver la consulta oscila entre uno y tres meses.

ANEXO VI-1

ALTERNATIVAS MUNCIPALES

A. INTRODUCCION

Por lo tanto, en este anexo presentamos las alternativas municipales en una forma resumida. Se entiende que el anexo está orientado sólo a la rehabilitación y mantenimiento de caminos cantonales.

B. SITUACION ACTUAL

Las instituciones involucradas en el mantenimiento de caminos cantonales y sus papeles están indicadas en Cuadro VI-1-1.

1. Muchos de los 25.000 Km. de la red vial cantonal están en condición regular o mala.

2. La rehabilitación y el mantenimiento, en gran parte, están ausentes o malos.

3. Las instituciones responsables, el MOPT y las municipalidades, tienen una serie de dificultades institucionales.

4. La rehabilitación y el mantenimiento están subfinanciados. Los fondos necesarios están muy por encima de los fondos de que disponen el MOPT y las municipalidades.

5. El MOPT se está transformando como parte de las reformas al estado nacional que actualmente están encaminadas. No existe una reforma municipal semejante.

6. El país no aprovecha la capacidad del sector privado de diseñar, ejecutar, y supervisar obras físicas.

7. El país no aprovecha la capacidad financiera de los usuarios de pagar parte de los costos de los caminos.

C. PROPOSITOS PROPUESTOS

Habían dos supuestos críticos en cuanto al futuro proyecto enfocado en caminos cantonales:

- Se enfocarán la rehabilitación y siguiente mantenimiento de unos 1.500 Km. en 12 cantones

- Será financiado el proyecto con recursos costarricenses y del BID.

Dados estos supuestos y la situación actual, sería conveniente que el proyecto tuvieran los siguientes propósitos:

- REHABILITAR Y MANTENER LA RED VIAL CANTONAL.

- INSTITUCIONALIZAR EFECTIVAMENTE, INCLUSIVE CON FINANCIAMIENTO ADECUADO, LA REHABILITACION Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL CANTONAL.

Se utiliza aquí el término "propósitos" en el sentido de la jerarquía del marco lógico, cuyos cuatro niveles comienzan con "insumos" al fondo y siguen con "productos, propósitos, y metas."

D. RETOS Y CRITERIOS DE DISEÑO

Lo anterior implica dos retos importantes para el diseño del futuro proyecto de la red vial cantonal:

- PERSEGUIR UN BALANCE OPTIMO O RAZONABLE ENTRE LOS DOS PROPOSITOS DEL PROYECTO.

- CADA ALTERNATIVA INSTITUCIONAL IDENTIFICADA DEBE TENER COMPONENTES QUE SEAN FACTIBLES, CONSISTENTES, Y SOSTENIBLES.

En el campo institucional-financiera se podrían considerar los siguientes criterios en la formulación de alternativas institucionales-financieras:

- Aumentar la contribución de los beneficiarios en el costo de los proyectos

- Aumentar la participación del sector privado en la implementación de obras físicas y reducir la ejecución de obras por el MOPT

- Aclarar los papeles institucionales, especialmente los del MOPT y de las municipalidades

- Fortalecer la capacidad institucional de mantener la red vial cantonal

- Promover más capacidad institucional y financiera, y poder de decisión, a niveles regionales y cantonales

- Aumentar los montos totales de recursos utilizados en el mantenimiento

E. ALTERNATIVAS INSTITUCIONAL-FINANCIERAS

Se identificaron varios tipos de alternativas institucionales-financieras, entre ellas alternativas que no enfrentaban el siguiente mantenimiento de los caminos rehabilitados por el proyecto. Otra alternativa fué el uso de asociaciones de mantenimiento vial no gubernamentales.

1. CREACION DE ASOCIACIONES DE MANTENIMIENTO VIAL NO GUBERNAMENTALES

Se acomoda el modelo de la Asociación de Mantenimiento Vial ubicada en Upala a las circunstancias de los 12 cantones del proyecto.

El proyecto promueve y respalda la creación, institucionalización, y operación de asociaciones no gubernamentales. El proyecto, por lo tanto, hace poco fortalecimiento del MOPT y de las municipalidades.

Esta alternativa habría sido un cambio drástico de la situación actual y la alta política actual en el país, factores que hacen más dificil su implementación. Otro impedimento es que los factores en los 13 cantones no son tan favorables como las que existían y existen en la zona de Upala. Hacer uso de esta alternativa implicaría una implementación lenta.

2. ALTERNATIVAS MUNICIPALES

Se identificaron tres alternativas municipales principales:

A REHABILITACION POR EMPRESAS PRIVADAS; MANTENIMIENTO MUNICIPAL FINANCIADO POR BENEFICIARIOS

B REHABILITACION COMPARTIDA; MANTENIMIENTO MUNICIPAL FINANCIADO POR EL PROYECTO Y BENEFICIARIOS

C REHABILITACION POR EMPRESAS PRIVADAS; MANTENIMIENTO MUNICIPAL; FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

Las características en común y las tres alternativas municipales descritas están presentadas en Cuadros VI-2 and VI-3.

a. Alternativas Municipales A y B

La capitalización de fondos municipales de mantenimiento de caminos cantonales es un elemento clave en ambas alternativas. El uso de dichos fondos sería respaldado por el fortalecimiento del MOPT al nivel regional y de la municipalidades.

Hay seis elementos en esta categoria. La posibilidad de variantes en cada elemento quiere decir que hay muchas posibles alternativas.

1.) REHABILITACION CON LA PARTICIPACION DE EMPRESAS PRIVADAS

Se utilizan la evaluación de los caminos y sus diseños preparados por Louis Berger International, Inc. Empresas privadas ejecutaría una parte ó todas las obras.

2.) EVALUACION DEL POTENCIAL DE LA UTILIZACION DE IMPUESTOS SOBRE EL COMBUSTIBLE PARA FINANCIAR LA RED VIAL CANTONAL

Este componente del proyecto está dirigido a encontrar una solución permanente al subfinanciamiento del mantenimiento vial.

Se estudia cuidadosamente la posible utilización de impuestos sobre el combustible--actuales ó potenciales--para financiar los costos de rehabilitación y mantenimiento. Entre las alternativas por estudiar está la creación de un Fondo del Mantenimiento Vial, cuyos fondos serían compartidos entre la red vial nacional y la cantonal.

Este estudio podría ser financiado por el proyecto y patrocinado por el MOPT, el IFAM, y otras organizaciones. El MOPT tendría el papel principal en supervisar y coordinar el estudio. Al terminar el estudio, si habría interés por parte del Gobierno de Costa Rica, el proyecto podría ofrecer más recursos para llevar a cabo estudios adicionales.

3.) FORTALECIMIENTO DEL MOPT REGIONAL Y SU ENLACE CON LA COMUNIDAD

Se simplifica y racionaliza la estructura del MOPT al nivel nacional.

Se descentralizan al nivel regional la capacidad, el presupuesto, y el poder de decisión del MOPT.

Se forma una Comisión Consultiva al nivel regional para seguir y guiar la implementación del proyecto y promover la coordinación entre el MOPT, las municipalidades, y asociaciones de desarrollo.

4.) MANTENIMIENTO POR CONTRATO

Se promueve el mantenimiento por contrato por parte de las muncipalidades. Se identifica por estudios sobre la marcha del proyecto la parte del mantenimiento que sea apta para contratación y el proyecto ayudaría en preparar los documentos de licitación.

5.) FONDOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO DE CAMINOS CANTONALES

El reto es lograr dentro del proyecto aportes de la comunidad, así reduciendo la dependencia en los fondos del BID. Se puede diseñar el proyecto de tal forma que la rehabilitación de los caminos pagada por el país, parcialmente por lo menos con fondos prestados, se convierta en un incentivo para participación local.

Se proponen **Fondos Municipales de Mantenimiento de Caminos Cantonales**, capitalizados principalmente por las municipalidades, las asociaciones de desarrollo, y vecinos en general. El proyecto aportaría asistencia técnica, y quizás un porcentaje bajo de capital.

En teoría hay varias entidades que podrían manejar los **Fondos Locales de Mantenimiento de Caminos Cantonales**, tales como Asociaciones de Desarrollo Comunal, Federaciones de Asociaciones al nivel cantonal, Ligas de Municipalidades, e IFAM. Aunque en una comunidad determinada una de estas entidades sea el mecanismo más apto, en lo general concluimos que hay serios problemas que impiden que una de ellas pueda manejar el mantenimiento vial.

Como cualquier otra entidad, las municipalidades tienen sus desventajas, pero hay dos factores a su favor:

- La ley da la responsibilidad del mantenimiento de los caminos vecinales a las municipalidades
- Las municipalidades tienen algo de capacidad de mantenimiento, aunque está muy debajo del mínimo.

Concluimos que el proyecto generalmente podría promover **Fondos Municipales de Mantenimiento de Caminos Cantonales** bajo el control de la Municipalidad, aunque siempre con una participación activa de toda la comunidad. Un variante es utilizar al IFAM en coordinar la implementación del proyecto con los cantones.
Se propone que el proyecto haga una oferta condicional a las municipalidades, sus asociaciones de desarrollo comunal, y sus ciudadanos en general. Se sigue la siguiente norma en los 12 cantones seleccionados:

> **Para que el Proyecto rehabilite un camino determinado, se requiere el depósito previo en una cuenta municipal de un monto equivalente a un porcentaje pre-determinado del valor estimado de las obras de rehabilitación.**

Los propios beneficiarios capitalizarían los fondos de mantenimiento previo al compromiso del proyecto de seguir adelante con las obras de rehabilitación.

El análisis económico justifica la selección de caminos por la proyección de sus beneficios económicos. El aporte exigido por el Proyecto sería muy bajo en comparación con estos beneficios. El requerimiento del aporte servirían como una confirmación (ó cruz-chequeo) de los beneficios proyectados por los consultores. Para tratar con casos en que los beneficiarios

necesitan un camino y, aún con buena voluntad, no tienen capacidad económica de aportar el monto exigido, se puede dar algo de flexibilidad al nivel del cantón.

Una variante en el esquema es basar el porcentaje del aporte local en la rentabilidad relativa de las actividades agro-económicas.

El proyecto tendría que permitir suficiente tiempo para la promoción de proyecto en cada zona de influencia en los 12 cantones y tiempo después para la recaudación de los fondos.

Para permitir algo de flexibilidad por parte de la municipalidad, se podría estipular que sólo una parte de los fondos (digamos 50 %) tiene que ser gastado en beneficio del camino seleccionado para la rehabilitación.

Alternativas A y B varían en cuanto a los arreglos de construcción y del aporte:

Alternativa A

El proyecto lleva a cabo todas las obras de rehabilitación por medio de contratos con empresas privadas.

La comunidad, especialmente por medio de las asociaciones de desarrollo comunal, consigue y deposita el monto requirido para el mantenimiento en el fondo municipal.

Alternativa B

El proyecto, siguiendo el actual modelo del MOPT-GTZ en Turrialba, permite que el MOPT, la municipalidad, y la asociación de desarrollo, además de empresas privadas, lleven a cabo componentes de trabajo.

El total del aporte local en Alternativa A sería igual al total en Alternativa B; por lo tanto el costo incurrido por el proyecto sería igual en cualquiera de estas dos alternativas.

Alternativa B ofrece más flexibilidad a la comunidad, pero trae la desventaja que el desglose de las obras de rehabilitación en la B requiere tiempo y esfuerzo profesional por parte del proyecto. La contratación del primer paquete de caminos en Alternativa A sería más rápida.

6.) ASISTENCIA TECNICA

Se necesita asistencia técnica para alcanzar los cinco elementos anteriores. La asistencia técnica debería correr a cargo del MOPT, o bien bajo financiamiento del proyecto.

c. Alternativa Municipal C

En la Alternativa C se fortalece la municipalidad por medio de asistencia técnica y la compra de maquinaria pesada. Pero sin la creación y capitalización de un fondo municipal de mantenimiento vial es dudable que resulte en el siguiente buen mantenimiento de los caminos rehabilitados por el proyecto.

Cuadro VI- 1-1

MANTENIMIENTO DE CAMINOS CANTONALES

ESQUEMA INSTITUCIONAL ACTUAL

archivo: E3C003.WO1
17-Sep range: action

CAMINOS CANTONALES	PAPELES INSTITUCIONALES						
	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE		MUNICIPALIDAD	ASOCIACIONES DE DESARROLLO	USUARIOS Y BENEFICIARIOS	INGENIEROS CONSULTORES	EMPRESAS CONSTRUCTORAS
	Nivel Nacional	Nivel Regional					
I. PLANIFICACION							
A. Establecer Metas y Políticas	■	▒	▒				
B. Actualizar Inventario de la Red	▒	■	▒				
C. Preparar Planes		■	■				
II. OBRAS FISICAS							
A. Ejecucion		■	■	▒			
B. Financiamiento	■		■	▒			
C. Supervision de Construccion	▒	■	▒				

Papel Importante ■ Papel Secundario ▒

Cuadro VI-1-2

ENFOQUE EN CAMINOS CANTONES
CARACTERISTICAS EN COMUN DE LAS ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES-FINANCIERAS

No.	CARACTERISTICAS EN COMUN
1	El proyecto enfoca la rehabilitación y siguiente mantenimiento de unos 1.500 km. en 12 cantones
2	El proyecto es financiado con recursos costarricenses y del BID.
3	El MOPT tiene el papel principal en dirigir y coordinar el proyecto.
4	Reorganización del MOPT al nivel nacional
5	Descentralización del MOPT al nivel regional
6	Promoción de la rehabilitación por contrato
7	Promoción del mantenimiento por contrato
8	Evaluación de impuestos sobre el combustible para financiar la red vial cantonal
9	Asistencia técnica y equipo proporcionados a las instituciones públicas involucadas en el proyecto
10	Servicios profesionales de consultores para la implementación del proyecto financiados por el proyecto (BID)

Cuadro VI-1-3

ENFOQUE EN CAMINOS CANTONES
CARACTERISTICAS ESPECIALES DE LAS ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES-FINANCIERAS

ALTERNATIVAS	CARACTERISTICAS ESPECIALES
A REHABILITACION POR EMPRESAS PRIVADAS; MANTENIMIENTO MUNICIPAL FINANCIADO POR BENEFICIARIOS	• La municipalidad se hace responsable, directa ó indirectamente, del mantenimiento de los caminos rehabilitados por el proyecto • Se llevan a cabo todas las obras de rehabilitación por medio de contratos con empresas privadas • Capitalización de Fondos Municipales de Mantenimiento de Caminos Vecinales principalmente por los beneficarios de los caminos específicos • Se excluyen del proyecto los caminos vecinales cuyas carreteras nacionales de conexión están ó podrían estar en mala condición
B REHABILITACION COMPARTIDA; MANTENIMIENTO MUNICIPAL FINANCIADO POR EL PROYECTO Y BENEFICIARIOS	• La municipalidad se hace responsable, directa ó indirectamente, del mantenimiento de los caminos rehabilitados por el proyecto • El MOPT, la municipalidad, las asociaciones de desarrollo, y empresas privadas llevan a cabo las obras de rehabilitación • Capitalización de Fondos Municipales de Mantenimiento de Caminos Vecinales compartida entre el Proyecto (BID) y los beneficarios de los caminos específicos • Se excluyen del proyecto los caminos vecinales cuyas carreteras nacionales de conexión están ó podrían estar en mala condición

Cuadro VI-1-3

ENFOQUE EN CAMINOS CANTONES
CARACTERISTICAS ESPECIALES DE LAS ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES-FINANCIERAS

ALTERNATIVAS	CARACTERISTICAS ESPECIALES
C REHABILITACION POR EMPRESAS PRIVADAS; MANTENIMIENTO MUNICIPAL; FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	• La municipalidad se hace responsable directamente del mantenimiento de los caminos rehabilitados por el proyecto • Se llevan a cabo todas las obras de rehabilitación por medio de contratos con empresas privadas • El proyecto proporciona maquinaria pesada a la municipalidad • Se excluyen del proyecto los caminos vecinales cuyas carreteras nacionales de conexión están ó podrían estar en mala condición

Cuadro VI-I-4

PRESUPUESTO ILUSTRATIVO Y SIMPLIFICADO
DEL FUTURO PROYECTO DE CAMINOS CANTONALES
CON FONDOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO

COSTOS	FUENTE DE FINANCIAMIENTO			TOTAL	
	BID	ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL Y OTROS BENEFICIARIOS	OTRAS ORGANIZACIONES	MONTO	%
	en millones de U.S. $				
OBRAS FISICAS					
REHABILITACION	47.0			47.0	73%
MANTENIMIENTO		14.1		14.1	22%
ASISTENCIA TECNICA	3.0			3.0	5%
TOTAL	50.0	14.1	0.0	64.1	100%

Nota: Se asume un aporte al mantenimiento de las asociaciones equivalente al 30 % de valor de la rehabilitacion

ANEXO N°VI-2
PROPUESTA DE REORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION

REORGANIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA DIVISION DE OBRAS PUBLICA DEL MOPT EN AQUELLAS DIRECCIONES QUE ESTAN RELACIONADAS CON EL PROGRAMA DE CARRETERAS Y CAMINOS VECINALES

En la actualidad en el plano organizacional-estructural las dependencias centrales del MOPT que están relacionadas con el mantenimiento de las redes de carreteras y caminos tienen su administración sobredimensionada o no diseñada de acuerdo con las exigencias presentes. Varios son lo motivos: un mismo trabajo seccionado en varias direcciones; excesivo número de direcciones y departamentos; deficiente asignación de profesionales por dirección, direcciones sin competencias claras, bajos estándares de desempeño, etc.

Otros acontecimientos nacionales están obligando a una autocrítica permanente del Sector Público, así como a una revisión de la estructura actual que tiene el Estado, especialmente del Poder Ejecutivo y sus diferentes Ministerios. Estos cambios se piensa que serán más fuertes y violentos en un futuro cercano, de ahí que conviene al interior del MOPT plantearse pronto una reorganización.

Esta propuesta está orientada en ese sentido, ofrecer algunas ideas para la reorganización, descentralización e integración de las dependencias creadas al calor de la función de construcción y mantenimiento de las carreteras y caminos. Puede ser que la estructura actual fuera eficiente en el pasado, pero se duda que lo sea para mañana.

El objetivo 1° de la Ley de Creación del MOPT (Ley N° 4 786 del 5 de julio de 1971. Ultima Ley) se refiere a la competencia que tiene el Ministerio en el sistema vial del país y a su obligación de velar por la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional y la colaboración con las municipalidades en la conservación de la red vial cantonal.

A. EN QUE CONSISTE LA PROPUESTA:

* Reestructurar 3 direcciones generales y un departamento para crear una sola dirección general.
* La nueva dirección general tendrá funciones de staff con respecto a las direcciones regionales.
* Adecuar la planilla a las verdaderas necesidades de personal que tenga la nueva dirección general.
* Reubicar el personal restante en las direcciones regionales o en las oficinas principales del Ministerio.
* Dotar de más personal profesional a las direcciones regionales, especialmente a la Dirección del Pacífico Norte.
* No crear o llenar la plaza de subdirector de la nueva Dirección General.

características geométricas, la condición y nivel de servicio de las carreteras y puentes de ambas redes.

Cuenta con 31 empleados para hacer su trabajo.

En el gráfico Nº 2 se presenta el organigrama vigente que corresponde a esta Dirección.

3. DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD

Esta Dirección está formada por una Dirección y seis departamentos: Diseño de Puentes, Diseño de Vías, Diseños Específicos, Avalúos, Derechos de Vías y Licitaciones.

La naturaleza del trabajo consiste básicamente del diseño de las obras viales y de otras tareas afines como licitaciones, derechos de vía y avalúos.

Tiene una planilla que alcanza a 131 empleados.

En el gráfico Nº 3 se detalla la estructura de esta Dirección.

4. DEPARTAMENTO DE PLANES COOPERATIVOS

Está constituido por una jefatura y otro personal administrativo.

La naturaleza del trabajo consiste en coordinar con las municipalidades la rehabilitación o mantenimiento de caminos vecinales bajo el nombre de planes cooperativos.

Tiene una planilla de 7 empleados.

D. ALTERNATIVAS DE REORGANIZACION

La reorganización se divide en tres partes:

1. REORGANIZACION DE LAS DEPENDENCIAS CENTRALES QUE TIENEN A SU CARGO EL MANTENIMIENTO DE LAS REDES VIALES.

2. REORGANIZACION DE LA DIRECCION REGIONAL

3. REORGANIZACION DE RELACIONES ENTRE LA DIRECCION REGIONAL Y EL NUEVO ORGANO DE "STAFF".

1. REORGANIZACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS CENTRALES QUE TIENEN A SU CARGO EL MANTENIMIENTO DE LAS REDES VIALES.

Se presentan tres alternativas para la reorganización. 1) La primera consiste en crear una sola

dirección bajo el nombre de Dirección General de Vialidad. 2) la segunda consiste en estructurar dos direcciones: Dirección General de Vialidad y Dirección General de Mantenimiento. y 3) dejar las cosas como están estructuradas actualmente. Ver gráfico N°4.

A continuación se describen cada una de las aternativas con sus ventajas y desventajas. Además, en el Gráfico N° 5 se presenta un cuadro comparativo donde aparecen los órganos que son objeto de estudio y las alternativas que se ofrecen, en este caso dos, a) una sola Dirección General de Vialidad o, b) dos direcciones generales. Las alternativas refunden, como usted lo puede comprobar, diferentes departamentos que se encuentran diseminados entre los cuatro órganos. Se inicia la presentación con el estado actual de funcionamiento que equivale a la tercera aternativa,dejar las cosas como están estructuradas actualamente.

ESTADO ACTUAL

TRES DIRECCIONES GENERALES Y UN DEPARTAMENTO

ESTADO ORGANIZACION:

Actual

VENTAJAS:

No tiene actualmente

DESVENTAJAS:

* La línea superior de la División de Obras Públicas, es un órgano eminentemente ejecutivo, mientras que las direcciones desempeñan un papel operativo.

* Muchas direcciones dependen de una misma división con las desventajas que esto ocasiona.

A) Relaciones directas y mixtas con muchas dependencias.

B) Posibilidad de un control excesivo.

C) Puede que no se definan las políticas mayores, ni la claridad de los roles, definir la autoridad y responsabilidades.

D) Puede que no se delegue lo suficiente como está recomendado.

E) El superior se puede convertir en un cuello de botella para la toma de decisiones.

* El propósito de las redes viales que consiste en mantenerlas en buen estado operación, está repartido en varias direcciones que tienen a su cargo competencias en aquella.

* La repartición de funciones ocasiona que la autoridad y las responsabilidades se diluyan con la consiguiente pérdida de recursos como tiempo, técnicos y presupuestarios.

* Algunas veces se puede tratar de medir "poder" entre direcciones.

* La distribución de tareas que forman parte de un mismo propósito puede ocasionar que el trabajo se atienda bajo el régimen de "islas" y no integralmente como es lo más conveniente.

* La departamentalización no permite ubicar el personal o movilizarlo a las actividades de mayor demanda en un período determinado.

* Se nota un limitado interés de los trabajadores en cumplir con las normas del trabajo técnico-administrativo.

* Se nota que existen defectuosos controles administrativos, tanto en los niveles de dirección como operativos.

* En algunas direcciones se puede identificar personal ocioso en general y asistencial en particular.

BIBLIOTECA MOPT.

ALTERNATIVA 1

CREAR UNA SOLA DIRECCION

ESTADO ORGANIZACION	VENTAJAS	DESVENTAJAS
ALTERNATIVA 1	* SE REDUCE A UNAS 10 DIRECCIONES EL NUMERO DE RELACIONES DIRECTAS QUE TENDRA EL DIRECTOR DE LA DIVISION DE OBRAS PUBLICAS CON LAS DIRECCIONES DE LINEA, LO QUE LE PERMITIRA DISPONER DE MAS TIEMPO PARA ATENDER SU TRABAJO EJECUTIVO. * LAS DIFERENTES DIRECCIONES QUE ATIENDEN PARTES DE UN MISMO PROPOSITO SE CONSOLIDAN EN UNA SOLA, CON MAYOR Y MEJOR COORDINACION, SE PUEDE DELIMITAR MAS FACILMENTE LA AUTORIDAD Y LA RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES. * LAS TAREAS QUE LLEVAN A UN PROPOSITO COMUN SON EJECUTADAS POR DEPARTAMENTOS DE UNA MISMA DIRECCION. * LAS POSIBILIDADES DE MEDIR EL "PODER" ENTRE DIRECCIONES, DESAPARECEN YA QUE QUEDA SOLO UNA DIRECCION QUE HACE EL TRABAJO DE LAS TRES. PERO EN CASO DE QUE PUEDA SUCEDER A NIVEL DE DEPARTAMENTO, AHI ESTA EL DIRECTOR PARA TOMAR LAS MEDIDAS DEL CASO. * EXISTE MAYOR DISPONIBILIDAD DEL PERSONAL PARA ATENDER OTROS TRABAJOS, ADEMAS DEL SUYO ESPECIFICO. SE ADQUIERE MAS EL SENTIDO DEL "TRABAJO DE GRUPO", YA QUE PASA A FORMAR PARTE DE UNA FAMILIA. * EN LA MEDIDA EN QUE SE SIMPLIFIQUE LA ESTRUCTURA ES MAS FACIL IDENTIFICAR EL PERSONAL QUE SE ENCUENTRA OCIOSO Y COMO TAL ASIGNARLE ALGUNAS TAREAS.	* QUE LOS EJECUTORES DE LA REFORMA MAXIMICEN EL NUMERO DE EMPLEADOS QUE DEBE DE TENER LA NUEVA DIRECCION STAFF CON LA CONSIGUIENTE BUROCRATIZACION Y ENTRABAMAIENTO ADMINISTRATIVO. * QUE SE DESNATURALICE EL PAPEL DE LA DIRECCION STAFF Y QUIERA CONCENTRAR DEMASIADA AUTORIDAD.

ALTERNATIVA 2

CONSOLIDAR EN DOS DIRECCIONES GENERALES
LA LABOR DE ASESORIA

ORGANIZACION	VENTAJAS	DESVENTAJAS
ALTERNATIVA 2	* TIENE ALGUNAS DE LAS VENTAJAS DE LA ALTERNATIVA I AFECTADAS POR EL IMPACTO QUE TIENE LA SEPARACION EN DOS AREAS DE LA LABOR DE ASESORIA A LAS DIRECCIONES REGIONALES. LAS DIFERENCIAS SE ENCUENTRAN COLOCADAS EN LAS DESVENTAJAS.	* ADEMAS DE LAS DESVENTAJAS DE LA ALTERNATIVA 1, TIENE LAS SIGUIENTES: a) AUMENTA LAS RELACIONES PROFESIONALES DE LA DIVISION EN UNA CANTIDAD ELEVADA. b) EL PROCESO QUE ES UNO SE FRACCIONA EN DOS PARTES QUE OBLIGAN A UNA MAYOR COORDINACION, DELIMITACION DE AUTORIDAD Y CLARIDAD EN LAS RESPONSABILIDADES. c) LA DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD ASUME PAPELES DE LINEA, MIENTRAS QUE LA DIRECCION GENERAL DE MANTENIMIENTO ASUMEN PAPELES DE STAFF, CON EL CONSIGUIENTE PROBLEMA PRACTICO-FUNCIONAL. d) SE CREA UNA DUALIDAD DE AUTORIDAD ESPECIALIZADA Y DE STAFF SOBRE LA DIRECCION REGIONAL.

2. REORGANIZACION DE LA DIRECCION REGIONAL

Cualquiera de las dos alternativas de reorganización llevan implícito una reestructuración de la Dirección Regional.

EN QUE CONSISTE LA PROPUESTA:

1) crear un comité consultivo adscrito a la dirección regional.

2) Ampliar el grado de regionalización actual a:

* darle mayor autoridad para la toma de decisiones
* resolver los asuntos regionales a nivel regional
* mayor autonomía administrativa y presupuestaria

3) Reorganización administrativa de la Dirección Regional

* Dotarla de más unidades técnico-administrativas.
* Dotarlo de más y mejor personal profesional
* Orecerle capacitación técnica y administrativa permanente
* Crear mecanismos de control e informe perióico a cargo de la Dirección General de Planeamiento Administrativo relacionados con la implementación del proyecto piloto y su extensión posterior a otras direcciones regionales.

4) Adecuación de su capacidad técnico-productiva

* trabajar usando dos vías: por contrato y por administración
* dotarla de maquinaria y equipo nuevo
* ofrecer un equipo de monitores para que trabajen con las municipalidades y la comunidad
* ofrecerles respaldo técnico por parte del B.I.D.
* Manejo del presupuesto regional.
* Mejorar el servicio de los talleres, la bodega y la proveeduría.

<u>POR QUE</u>:

* Ya pasó la época donde el desarrollo nacional de Costa Rica se dirigía y manipulaba desde San José. Ahora las regiones demandan su cuota de poder.
* Nadie mejor que sus propios habitantes conocen sus necesidades, inquietudes e intereses.
* Existe una sentida necesidad y conveniencia de que los habitantes participen en la solución de sus propios problemas, aportando recursos para solucionarlos.
* Las características del trabajo obligan a que los insumos estén radicados en la región o subregión.
* Hay un faltante considerable de maquinaria y equipo para atender las necesidades de las carreteras y caminos vecinales y se debe reponer de alguna manera.
* Se necesita más personal profesional y técnico.

A continuación se presentan las ventajas y desventajas que podría tener la reorganización que se está proponiendo.

ORGANIZACION	VENTAJAS	DESVENTAJAS ACTUALES
DIRECCION REGIONAL	* SE LE DA MAYOR AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA CON LO CUAL LOS ASUNTOS DE INTERES REGIONAL SE RESUELVEN EN LA REGION. * SE CREA UN ORGANISMO CONSULTIVO QUE AYUDE Y APOYE AL DIRECTOR REGIONAL EN LA TOMA DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS * SE LE DOTA DE MAS PERSONAL PARA QUE ATIENDA LAS NUEVAS FUNCIONES. PERSONAL QUE ES ESPECIALMENTE PROFESIONAL. * COMO PARTE DEL PROYECTO SE CONTRATA UN PERSONAL PARA QUE TRABAJE POR UNOS DOS AÑOS COMO MONITORES COMUNALES. * SE DOTA DE NUEVA MAQUINARIA PESADA PARA QUE ATIENDE EL PROGRAMA ANUAL DE MANTENIMIENTO EN LA REGION. * CONTRATAR CON LA EMPRESA PRIVADA LA MAYORIA DE LAS REDES VIALES QUE FORMEN PARTE DEL PROYECTO DEL B.I.D.	* NO HAY EQUIDAD EN LA DISTRIBUCION DEL PERSONAL EN GENERAL Y EN SU GRADO DE PROFESIONALIZACION. UNAS DIRECCIONES REGIONALES TIENEN MAS PROFESIONALES QUE OTRAS. * LAS DIRECCIONES REGIONALES TIENEN LIMITADA PARTICIPACION EN LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIAS QUE SON PARTE DE SU AREA DE INFLUENCIA. ESTAN LIMITADAS AL TRABAJO DE MANTENIMIENTO DE CARRETERAS Y CAMINOS. * LAS RELACIONES LABORALES SE MULTIPLICAN, DE AHI QUE SE ESPERA QUE SURJAN CONFLICTOS ADICIONALES A LOS ACTUALES.

3. REORGANIZACION DE RELACIONES ENTRE LAS DIRECCIONES REGIONALES Y EL NUEVO ORGANO DE "STAFF".

Suponiendo de que se cumpla con los puntos 1 y 2 (reorganización de las D. Generales y reorganización de las D. Regionales) y se reorganicen las direcciones generales en las alternativas 2 ó 3 (una sola dirección o en dos direcciones generales) y se reorganice la Dirección Regional, de inmediato se procede a establecer el grado de relación que se debe dar entre estas. Las posibles relaciones son las siguientes:

a) Si se crea una sola Dirección General pasa a ocupar un lugar y funciones de "staff" con el nombre de Dirección General de Vialidad.

b) Si se crean dos direcciones generales, una se llamará Dirección General de Vialidad y la otra Dirección General de Mantenimiento Vial.

c) En el caso que se de "b", la D. G. de Vialidad ocupará un lugar en la línea como ahora, mientras que la D. G. de Mantenimiento pasará a ocupar una posición de "staff" como está propuesto en el caso "a".

d) En el caso "b" las competencias varían así: La D. G. de Vialidad se mantiene ocupada en el diseño de los productos como lo hace ahora, y la D. G. de Mantenimiento asume todo el resto de funciones que se le asignan en este proyecto.

e) Por su lado La D. Regional establece sus relaciones con la D. G. de Mantenimiento. En el caso de la D.G. de Vialidad tiene sólo relaciones de "especialidad" o "técnicas" con la D. Regional.

El problema de línea y "staff" no es sólo uno de los más difíciles a los que las instituciones se enfrentan, sino también fuente de una cantidad extraordinariamente grande de ineficiencia. Para resolver este problema se requiere mucha habilidad administrativa, atención cuidadosa a los principios y enseñanza paciente al personal. Entendemos que línea y "staff" son relaciones de autoridad y muchos trabajos tienen elementos de ambos. Por lo tanto, línea significa **tomar decisiones y actuar en consecuencia**, mientras que la relación de "staff" implica el **derecho de ayudar y aconsejar.**. En resumen, la línea puede "decir", pero el "staff" debe "vender" sus recomendaciones.

E. ESTRUCTURA INTEGRAL DE TODOS LOS ORGANOS PARA LA ALTERNATIVA 2.

DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD

1). ORGANIZACION

Esta Dirección estaría formada por los siguientes departamentos: (Ver gráfico Nº 6)

a)-Dirección General
b)- Departamento de Planeamiento Vial
c)- " " " Ingeniería y Diseño
d)- " " " Programación y Control Presupuestario
e)- " " " Control y Evaluación
f)- " " " Contrataciones y Licitaciones
g)- " " " de Operaciones
h)- Sección de Informática
i)- Sección Administrativa

2). FUNCIONES

a)-Es la Dirección especializada por excelencia en asesoría, supervisión, control y evaluación en materia de construcción, mantenimiento, rehabilitación, etc, de las carreteras y caminos de Costa Rica.

b)-Prepara y mantiene actualizado, conjuntamente con las direcciones regionales, el inventario completo de las características geométricas, condición y nivel de servicio de las carreteras y puentes de las redes viales a nivel nacional.

c)-Recomienda las políticas de mantenimiento de las redes de carreteras y caminos y construcción de edificaciones que considere más convenientes.

d)-Lleva a cabo, en coordinación con la Dirección General de planificación del MOPT, así como con las direcciones regionales los estudios económicos necesarios para establecer las políticas de mantenimiento más rentables y definir las modificaciones pertinentes para ajustarlas a los recursos disponibles.

e)-Prepara conjuntamente con las direcciones regionales el anteproyecto del programa anual de trabajo y el presupuesto respectivo y lo presenta en forma integrada.

f)-Fiscaliza y evalúa el cumplimiento de los programas de trabajo en cada región, tanto en la calidad y cantidad de los trabajos realizados, como de sus costos.

g)- Lleva a cabo el trabajo de asesoría y coordinación necesaria con las direcciones regionales y las Comisiones Consultoras Viales.

h)-Coordina con las dependencias centrales del MOPT el cumplimiento del programa de trabajo y el aprovechamiento correcto del presupuesto, así como la ejecución correcta de las obras. Además, coordina el Sector Transportes en su ámbito geográfico.

i)-Controla y asesora la aplicación correcta de los programas presupuestarios del mantenimiento vial, así como de las inversiones programadas para la región.

j)-Asesora y tramita la contratación de maquinaria para apoyar la ejecución de obras por administración y la atención de las emergencias.

k)-Inspecciona que la provisión de materiales de construcción y de oficina que demandan los programas de mantenimiento vial lleguen oportunamente a su destino.

l)-Evalúa periódicamente los programas de ejecución de obras, comunica a las direcciones regionales los ajustes que se deben hacer e informa de sus avances a la autoridad correspondiente.

ll)- Coordina con la Dirección General de Equipo y Maquinaria la inspección y control del funcionamiento del taller mecánico y vela porque la maquinaria pesada reciba el mantenimiento oportuno, así como el cuidado y trato de los operadores del equipo móvil asignado.

m)-Inspecciona de común acuerdo con la Dirección General correspondiente las bodegas de repuestos, llantas, baterías, lubricantes y herramientas mecánicas y exige que las oficinas regionales mantengan inventarios actualizados de las existencias en bodega.

n)-Otras funciones que se le asignen posteriormente.

3). ESTRUCTURA

a)- Tiene una estructura basada en la departamentalización por funciones. Está constituida por:

a.1) Una dirección
a.2) Seis departamentos
a.3) Dos secciones

b)-Cada departamento y sección tiene un jefe a cargo bajo cuya dirección y responsabilidad, tanto técnica como administrativa, está el personal asignado. Responde ante su superior por los resultados obtenidos.

c)-Los departamentos tendrán el personal estrictamente necesario e indispensable; con suficiente preparación profesional y capaces de dedicarle el 100 por ciento de su tiempo laboral.

d)-La estructura es suficientemente flexible como para permitir el trabajo por funciones y especialización de manera que un mismo trabajador o profesional pueda trabajar:

d.1 formando equipos interdisciplinarios según las demandas del trabajo.

d.2 Ubicarse y reubicarse de acuerdo con las necesidades del trabajo, es decir, que no necesariamente los empleados estarán siempre trabajando en el mismo departamento ni con el mismo jefe y grupo de compañeros.

d.3 La evaluación de los trabajadores se hará con base en los resultados obtenidos.

e)- No existe el cargo de sub. Ni la dirección, ni las jefaturas tendrán subdirector o subjefe. En ausencia del director entra a sustituir el jefe en que se haya delegado tal función y en ausencia de algún jefe, lo sustituye otro jefe como recargo.

4). FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO

a)- FINANCIAMIENTO ORDINARIO

Cuando nos referimos al financiamiento del programa estamos hablando de aquel financiamiento permanente, que año con año, se deberá recibir para darle mantenimiento a las carreteras y

caminos vecinales, de no ser posible presupuestariamente atender toda la red rural por lo extensa y costosa que es, por lo menos que permita atender la red básica de carreteras y caminos vecinales.

Alrededor de este punto es que se propone el siguiente lineamiento de financiamiento. Esta propuesta cubre todas las direcciones y dependencias que estructuralmente forman parte de este programa en el Ministerio. Por aparte se trata la forma de financiamiento que corresponde a las municipalidades, asociaciones de desarrollo y otros organismos regionales y locales.

El programa se espera que se financie con los ingresos ordinarios y extraordinarios del Presupuesto de la República, que se asigna a los programas presupuestarios 303,313, 327 y otros.

Como la mayoría del presupuesto se dedica a cubrir partidas fijas necesariamente se requiere reestructurar las direcciones y con ellas se verá afectado el personal que trabaja en las mismas.

Asimismo se puede financiar de una partida permanente que se puede conseguir con el Proyecto PL-480 que puede alzancar a unos 500 millones de colones anuales. Sin embargo, parece conveniente canalizar estas partidas a las municipalidades que formarán parte del Proyecto de Louis Berger Intl para mantenimiento de caminos (esto sucederá dentro de unos tres o cuatro años).

Surge otra posibilidad de financiamiento crear un impuesto a la gasolina y al diesel con destino específico. Este impuesto sería del 10% por litro de combustible vendido. Lo recaudaría RECOPE, Dirección General de Aduanas y cualquier otra refinería constituida en el país.

Por el lado de la formulación presupuestaria primero habrá que definir el total anual de ingresos, luego dictar las políticas y estrategias que se habrán de seguir por todas las dependencias que tienen que ver con las carreteras y caminos.
Acto seguido cada uno formula su presupuesto, se discute, se ajusta y luego se integra en uno solo.

Es definitivo que gran parte del éxito del programa anual de trabajo y su presupuesto depende de los encargados de formularlos (Departamento de Programación y Presupuesto). No se debe olvidar la coordinación tan estrecha que debe de existir con las unidades regionales y sobre todo con los proyectos vecinales a cargo de las municipalidades.

b). FINANCIAMIENTO PRESTAMO EXTERNO BID

Ante la imposibilidad de financiar con recursos propios la construcción y mantenimiento de las vías públicas, el Gobierno de la República, se encuentra gestionando ante el B.I.D. un préstamo para la rehabilitación y mantenimiento de unos 1.600 kilómetros de caminos vecinales por un monto de $50 millones. Además de este préstamo sería conveniente hacia el futuro realizar los estudios pertinentes para conseguir financiar un mantenimiento permanente de las vías nacionales.

DIRECCION REGIONAL DE VIALIDAD

1). ORGANIZACION

Esta Dirección estaría formada por los siguientes departamentos: (Ver gráfico Nº 7)

a) Dirección Regional
b) Departamento de Ingeniería y Diseño
c) " " " Programación y control presupuestario
d) " " " Planeamiento vial
e) " " " Análisis y Evaluación
f) " " " Contrataciones y licitaciones
g) " " " Operaciones
h) " " " Edificaciones Nacionales
h) Sección de Informática
i) " " Administrativa

2). FUNCIONES

a) Es la dirección especializada por excelencia en materia de construcción, mantenimiento y rehabilitación de las carreteras y caminos de Costa Rica. Asimismo tiene a su cargo la construcción, supervisión y control de las edificaciones que se levanten en su región por administración o contratación pública.

b) Prepara y mantiene actualizado, conjuntamente con la Dirección General de Vialidad y la Dirección General de Planeamiento el inventario completo de las características geométricas, condiciones y nivel de servicio de las carreteras y puentes de las redes viales nacional y cantonal.

c) Aplica las políticas de mantenimiento de las redes de carreteras y caminos que emanen de la Dirección General de Vialidad y de la Dirección Superior del Ministerio.

d) Coordina los estudios económicos necesarios para establecer las políticas de mantenimiento más rentables y definir las modificaciones pertinentes para ajustarlas a los recursos disponibles.

e) Prepara el anteproyecto del programa anual de trabajo y el Presupuesto de la Dirección.

f) Coordina su trabajo con las otras direcciones regionales y las instancias que existen en las municipalidades, así como con las asociaciones y otros grupos organizados de la región.

g) Ejecuta los programas presupuestarios del mantenimiento vial, así como las inversiones programadas para la región.

h) Tramita la contratación de maquinaria con la colaboración del departamento respectivo de la Dirección General de Vialidad.

i) Solicita, en tiempo, ante la Dirección General de Vialidad la provisión de materiales de construcción y de oficina que demanden los programas de mantenimiento vial y de edificaciones.

j) Evalúa periódicamente, los programas bajo su cargo y efectúa los ajustes pertinentes e informa de sus avances.

k) Vela por el trabajo que se realiza en el Taller Mecánico, porque la maquinaria pesadas reciba mantenimiento oportuno, así como del cuidado y trato que den los operadores a la maquinaria.

l) Administra las bodegas de repuestos, llantas, baterías, lubricantes y herramientas mecánicas y mantiene inventarios actualizados de las existencias en bodega.

3). ESTRUCTURA

a). Tiene una estructura basada en la departamentalización por funciones. Está constituida por:

* Una dirección
* Siete departamentos
* Dos secciones

b) Cada departamento y sección tiene un jefe a cargo bajo cuya dirección y responsabilidad,tanto técnica como administrativa, está el personal asignado. Responde ante su superior por los resultados obtenidos.

c) Los departamentos tendrán el personal estrictamente necesario e indispensable, con suficiente preparación profesional o técnica y capaces de dedicarle el cien por ciento de su tiempo laboral.

d) La estructura es suficientemente flexible como para permitir el trabajo por especialización funcional de manera que un mismo trabajador o profesional pueda hacerlo:

d.1) Formando equipos interdisciplinarios según las demandas del trabajo
d.2) Ubicarse o reubicarse de acuerdo con las necesidades del trabajo, es decir, que no necesariamente los empleados estarán siempre trabajando en el mismo departamento ni con el mismo jefe y grupo de compañeros.
d.3) La evaluación de los trabajadores se hará con base en los resultados obtenidos.

e) No existe el cargo de sub. Ni la dirección, ni las jefaturas tendrán subdirector o subjefe. en ausencia del director entra a sustituir el jefe en que se haya delegado tal función y en ausencia de algún jefe, lo sustituye otro jefe como recargo, tanto para ausencias cortas como periodos largos.

COMISION CONSULTIVA REGIONAL DE VIALIDAD

1). ORGANIZACION

Esta Junta estaría formada por:

a)- El Director de la Dirección Regional,
b)- Un representante del Sector Público establecido en la región de:

b.1) MIDEPLAN REGIONAL
b.2) Ministerio de Agricultura y Ganadería
b.3) Instituto de fomento y Asesoría Municipal (donde tenga oficina regional)
b.4) Municipalidades
b.5) El Gobernador de la Provincia o el Delegado Regional de la Guardia de Asistencia Rural (GAR).

c.)- Un representante por cada una de las siguientes organizaciones establecidas en la Región:

c.1) Asociaciones de desarrollo Comunal.
c.2) Cooperativas agroindustriales.
c.3) Cámaras (un representante de entre: agricultores,comerciantes, industriales, ganaderos, etc).
c.4) Profesionales (un representante de: ingenieros, arquitectos, planificadores y economistas).

2). FUNCIONES

a)-Recomienda la política que sea necesaria a nivel regional para que los programas y proyectos sean lo más efectivos posibles.

b)-Colabora con el Director Regional en la coordinación del Sector Transportes en la región, de manera que se oriente según está establecido en las leyes.

c)-Evalúa y da seguimiento conjuntamente con el Director Regional a los proyectos que se realicen en la región.

d)-Colabora en la elaboración del programa de trabajo anual y el presupuesto correspondiente.

e)-Realiza otras funciones propias de una Junta asesora.

3). ESTRUCTURA

La constitución de la Junta sería de la siguiente manera:

a)- Un presidente.
El Consejo estaría presidido por el Director Regional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, establecido en la Región.

b)-Un vicepresidente.
Seleccionado por mayoría simple de votos entre sus miembros. La votación es secreta.

c)-Miembros de la Junta.
Los restantes representantes se constituyen en miembros permanentes de la Junta.

d)-Secretaría Regional.
Una secretaria a cargo.

4). NORMATIVA

a)_En ausencia del Presidente, preside el Vicepresidente. En ausencia de los dos, los directivos presentes eligen un presidente de su seno.

b)-Para que pueda haber sesión se requiere la mitad más uno de los miembros electos.

c)-Las decisiones se toman por consenso.

d)-La agenda debe ponerse en conocimiento de los miembros por lo menos 48 horas antes de la sesión.

e)-Se considera una sesión mensual ordinaria como suficiente para tratar los asuntos de su competencia. Se pueden celebrar las sesiones extraordinarias que sean necesarias de acuerdo con la acumulación de asuntos a tratar.

f)-Las deliberaciones se rigen por las normas establecidas para los reglamentos de debates.

g)-La Secretaría corre a cargo de un funcionario de la Dirección Regional con formación académica que le permita atender con eficiencia el cargo.

F. REORGANIZACION COMPLEMENTARIA. SECTOR PARALELO MUNICIPAL Y COMUNAL

Hasta aquí, la propuesta ha estado limitada a una reorganización en el MOPT con alcance limitado hasta la dirección regional, dejando por fuera al que se le puede llamar sector paralelo municipal y comunal. En el entendido que el Ministerio en el presente y en el futuro necesitará del apoyo material de este sector agregamos aquella parte de estos que reestructurados o revisados permitan mantener estándares óptimos de mantenimiento en las calles y caminos vecinales.

Las dependencias que se agregan son:

* COMISION DE CALLES Y CAMINOS VECINALES y
* DEPARTAMENTO DE CALLES Y CAMINOS VECINALES.

COMISION DE CALLES Y CAMINOS VECINALES
(Figura que se debe de consolidar como Comisión permanente en los Concejos Municipales).

1). INTRODUCCION

El papel que se le asigna a la municipalidad en este plan piloto es directivo y de coordinación. Asumirá roles importantes en la **COMISION DE CALLES Y CAMINOS VECINALES** en donde los regidores tendrán la oportunidad de dialogar y comunicarse con los vecinos y representantes de las organizaciones locales. Por otra parte, en las comunidades se pondrán en contacto con los líderes distritales, vecinos y síndicos para afinar los proyectos y encontrar soluciones a los problemas locales. Les permitirá también relacionarse con el ingeniero a cargo del proyecto lo cual garantiza más afinidad en el proceso. Podrá supervisar y vigilar que los proyectos se desarrollen en los plazos acordados, mientras que en las sesiones puede exponer sus experiencias y problemas encontrados.

Por otra parte, en las sesiones de la **COMISION CONSULTIVA DE VIALIDAD**, el delegado representante por todas las municipalidades tiene doble rol; el primero consiste en la oportunidad que tiene de exponer sus ideas personales en este campo como miembro del Comité y el segundo, que llevará la voz oficial de la Comisiones de Calles y Caminos Vecinales. Recuérdese que uno de sus miembros por parte del concejo municipal lo representará ante esta Junta.

En el caso del **DEPARTAMENTO DE CALLES Y CAMINOS VECINALES** la labor debe ser más consistente y dirigida principalmente a obtener resultados efectivos. Este es un departamento eminentemente ejecutivo, creado para sacar resultados positivos al más bajo costo y dentro de los tiempos establecidos.

Una queja común contra quien dirige este departamento es que no se llevan registros de ningún tipo; para resolver esto deberá ponerse en contacto con el Departamento de Maquinaria del IFAM, donde le indicarán qué tipo y cuáles registros debe llevar. Además, se deberá vigilar el cuidado y trato que se le da al equipo pesado de manera que su vida útil, si fuera posible, supere las especificaciones de la compañía que la vendió.

Moviéndose dentro de las limitaciones de personal que tienen estos departamentos, deberá estar atento a la capacitación de su personal, para ello conviene que recurra al Departamento de Capacitación del IFAM, quien en coodinación con el I.N.A. y el Departamento correspondiente en el MOPT, se encargarán de entrenarlo. Las áreas en principio son: programación, bodegas, talleres, mecánica y operación de la maquinaria.

La coordinación pasa a convertirse en uno de los pilares más importantes de este trabajo, cuando se propicia un trabajo coordinado entre la Comisión de Calles y Caminos Vecinales, la Dirección Regional de Carreteras y Caminos y la Comisión Consultiva de Carreteras y Caminos; además de la coordinación corriente que existe con el ejecutivo y el concejo municipal.

2). ORGANIZACION

El concejo municipal tiene por ley como mínimo tres comisiones de trabajo (Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas y de Asuntos Varios). Cada concejo deberá consolidar la comisión de Obras Públicas existente y si fuera posible darle un nuevo nombre: **COMISION DE CALLES Y CAMINOS VECINALES**. Esta Comisión estaría integrada por:

a)- El número de regidores que establece la ley.
b)- El jefe del Departamento de caminos vecinales de la municipalidad
c)- El ejecutivo municipal
d)- Un representante de:
    -las asociaciones de desarrollo comunal
    -las cooperativas agroindustriales
    -Cámaras donde las haya (agricultores, industriales, ganaderos, etc)
    -Profesionales (seleccionado de entre ingenieros, arquitectos, planificadores o economistas residentes en el cantón)
e)-El Delegado cantonal de la Guardia de Asistencia Rural, GAR.

3).FUNCIONES

a)- Le corresponde conocer, en primera instancia, de las solicitudes de los vecinos en materia de obra pública,
sobre las cuales debe dictaminar y disponer lo conducente. En caso de encontrarse incluida en el programa de trabajo o en los márgenes de operación de este, se debe proceder a su ejecución, dentro de lo dispuesto por la programación.

b)-Coordina con el concejo municipal, con los vecinos organizados o independientes y con la Junta Regional de Caminos, la programación y ejecución de los proyectos locales.

c)-Elabora el programa de trabajo anual de caminos municipales y su presupuesto correspondiente, conjuntamente con el Departamento de Calles y Caminos Municipales, sin olvidarse de coordinarlo con la Direeción Regional. Somete a aprobación del Concejo Municipal el programa anual de trabajo.

d)-Está atento a que se apliquen las leyes que rigen en esta materia, especialmente la Ley General de Caminos Vecinales.

e)-Fiscaliza y da seguimiento, dentro del ámbito de su competencia, a la ejecución de los proyectos y reporta cualquier anomalía ante las instancias correspondientes.

f)-Rinde los informes anuales correspondiente

g)-Para facilitar y acercar la comunidad al trabajo de mantenimiento de los caminos, es conveniente crear por lo menos una subcomisión de vigilancia en cada distrito administrativo. Se le puede dar el nombre de subcomisión distrital. Esta subcomisión de trabajo voluntario puede a su vez nombrar delegados de camino para que atiendan algunas funciones importantes.

h)-**Subcomisión Distrital.** Esta subcomisión estaría constituida por:

h.1 El síndico propietario del distrito
h.2 Un vecino o usuario que resida preferentemente a lo largo del camino o caminos que haya construidos en el distrito administrativo.
h.3 Entre sus funciones podemos mencionar:

i. Asistir a las reuniones de la Comisión Municipal de Caminos e informar del estado de conservación de los mismos.

ii. Velar por el mantenimiento de los caminos en actividades como: a) mantener un diálogo permanente con los vecinos o usuarios de los caminos acerca de la importancia de darle mantenimiento oportuno y casi diario a los caminos, b) que se mantengan limpias las cunetas y el alcantarillado, b) que los derechos de vía estén limpios, c) que algunos huecos que se encuentren en la superficie de rodamiento del camino sean tapados rápidamente, d) otros.

4). ESTRUCTURA

a)- Tiene una estructura algo rígida pues estará presidida por los regidores propietarios de la municipalidad, quienes deben elegir un presidente y un vicepresidente entre ellos.

b)-De acuerdo con las disposiciones reglamentarias vigentes deberían estar presentes por lo menos el 50% de los regidores propietarios para que la sesión sea oficial y válida.

c)-La secretaría debe estar a cargo de uno de sus miembros, pero si fuera posible, conviene buscar una persona que se haga cargo de la secretaría.

d)-Conviene seleccionar un miembro para que desempeñe el papel de diseñador o director de los programas. (ordenamiento del programa de trabajo, presupuesto, etc)

5). NORMATIVA

a)- La reunión o sesión debe ser sencilla, salida de las formas protocolarias y parlamentarias que se acostumbra emplear en los concejos. Debe estimular el diálogo, el entendimiento y la comprensión.

b)-El presidente debe hacer sesiones democráticas en donde los acuerdos sean el producto de un consenso y no de un grupo mayoritario.

c)-Trabajar estrechamente con la comunidad en general y con las organizaciones locales, en particular. Comunicarse con las subcomisiones distritales. Esto es, tener diálogos productivos.

6). FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO

Las municipalidades se financian **para el mantenimiento de caminos** por una serie de impuestos genéricos como son:

a) DETALLE DE CAMINOS. Corresponde a un 10% del impuesto territorial recaudado en el cantón.

b) IMPUESTO MUNICIPAL A LOS VEHICULOS AUTOMOTORES.Consiste de una suma fija de ¢200 por cada vehìculo automotor, suma que se cancelará anualmente junto con los derechos de circulación. El producto de este impuesto deberá dedicarse exclusivamente a los programas de mantenimiento y conservación de calles urbanas y caminos vecinales, y además, a la adquisición de maquinaria y equipo para esos efectos.

c) IMPUESTO TERRITORIAL. El impuesto territorial no tiene destino específico y de ahí se toman partidas para dedicarlas al mantenimiento de caminos vecinales. Los montos dependen de cuánto se quiera destinar al mantenimiento.

d) OTROS IMPUESTOS. Además se cuenta con otros impuestos que llegan sólo a determinadas municipalidades como el impuesto por tonelada de carga que se movilice por el muelle de Puntarenas. Es el 5% del 50% del impuesto, que se debe dedicar para la construcción y mantenimiento de los caminos en los distritos.

En todo caso, las cifras que se recaudan no son suficientes para darle mantenimiento a los caminos, pagar salarios y comprar y darle mantenimiento a la maquinaria. Habrá que buscar

otros ingresos permanentes, como pueden ser el Programa PL-480, mejorar la recaudación del Impuesto Territorial, aumentar el porcentaje del impuesto del Detalle de Caminos, solicitar al IFAM cubrir los costos del mantenimiento de la maquinaria, que el IFAM preste asesoría permanente en los diseños geométricos de los caminos, etc.

DEPARTAMENTO DE CALLES Y CAMINOS VECINALES

1). ORGANIZACION

Este departamento asumirá las funciones que corresponden a las actuales unidades de maquinaria municipal, de obras, o que tenga cualquier otro nombre semejante.

Se sugiere que se mantenga una organización de acuerdo las dimensiones que tiene actualmente el departamento. Al final de este tema se indica cuales municipalidades que están incluidas en el Proyecto Louis Berger Intl. tienen o pueden tener un departamento de maquinaria

a)- Un jefe de departamento. Preferiblemente que sea atendido por un profesional en ingeniería civil, o en su defecto por un arquitecto. De no ser posible, que sea una persona con formación universitaria o tecnológica en ingeniería. En última instancia que sea servido por una persona con suficiente experiencia en el campo de la maquinaria pesada, mantenimiento de caminos o trabajos afines.

b)- Una unidad de mantenimiento de calles y caminos vecinales a cargo de un encargado, un grupo de operadores de equipo móvil y unos pocos peones.

c)- Una unidad de mantenimiento menor de maquinaria atendida por un mecánico y en algunas municipalidades un ayudante de mecánico. El mecánico a su vez será el encargado del taller.

d)- Una unidad administrativa que comprende los guardas necesarios para que vigilen el plantel.

2). FUNCIONES

a)- Le corresponde ejecutar el programa de trabajo anual y atender las emergencias que surjan durante el año, dentro de un programa de austeridad y atendiendo a la programación presupuestaria.

b)- Coordina la ejecución de su trabajo con el Departamento de Operaciones la Dirección Regional de Vialidad.

c)- Mantiene viva la participación de la comunidad en el mantenimiento de los caminos, de acuerdo con los términos establecidos en el programa de cooperación MOPT-Municipalidad-Comunidad.

d)- Lleva registros actualizados y al día del trabajo que se realiza en caminos, asimismo del control presupuestario de gastos.

e)- Elabora el anteproyecto del programa de trabajo anual y el presupuesto correspondiente que somete a aprobación, en primer lugar de la Comisión de Calles y Caminos Vecinales, luego se integra al proyecto de presupuesto municipal y finalmente se somete a aprobación del Concejo.

f)- Está atento a que se apliquen las leyes que rigen en esta materia, especialmente la Ley General de Caminos Vecinales.

g)- Asiste a las reuniones de la Comisión de Calles y Caminos Vecinales del concejo municipal, elabora los trabajos que se le piden e informa del avance periódico de ejecución de los proyectos.

h)- Vigila por el uso correcto de la maquinaria pesada y el trato a la misma. Controla el trabajo de los mecánicos y demás personal asignado.

i)- Es el responsable de la capacitación de sus subalternos y debe vigilar porque se mantengan actualizados en los avances y tecnología más modernas. Hacer énfasis en el entrenamiento en mecánica, bodegas, talleres y operación del equipo.

j) Los acuerdos y demás decisiones que tome la Comisión de Calles y Caminos Vecinales son vinculantes para este Departamento.

3). ESTRUCTURA

a)- la estructura depende de la flotilla de maquinaria pesada actual o futura que tenga la municipalidad, así como del personal disponible. En todo caso,la estructura que se propone se adapta a una posible expansión.

b. El departamento estaría formado por:

- b.1 Un jefe de departamento
- b.2 Una unidad de mantenimiento de calles y caminos vecinales
- b.3 Una unidad de mantenimiento menor de maquinaria donde está creada
- b.4 Una unidad administrativa.

4). NORMATIVA

a)- El mantenimiento de los caminos vecinales está a cargo del departamento correspondiente de la municipalidad, sin embargo, se debe coordinar muy estrechamente el trabajo con la Dirección Regional de Vialidad, de manera que no existan contratiempos ni malos entendidos. Es un trabajo cooperativo donde el éxito depende del trabajo en equipo que se haga.

b)- Será conveniente que siempre se invite, consulte y participe a la comunidad, por medio de las organizaciones locales, además, es necesario y oportuno, que se regule también la cooperación económica de estas organizaciones, así como de los vecinos "pudientes" que tenga la comunidad. No se debe dejar pasar inadvertida la conveniencia de que en cada proyecto, por pequeño que sea, se obtenga la colaboración de los vecinos.

c)- La colaboración de la comunidad puede darse en formas muy diversas y mixtas. ayuda económica, mano de obra, materiales, etc.

d)- El trabajo con la comunidad organizada correrá por cuenta principalmente del Jefe del Departamento, pudiéndose solicitar el apoyo del ejecutivo municipal y de los regidores de la Comisión de Calles y Caminos Vecinales.

e)- Hay que crear conciencia y cariño en los operadores del equipo de manera que den buen trato a las máquinas. Que vigilen porque se les de mantenimiento preventivo y que las reparaciones a que hay que someterlas queden debidamente terminadas.

5). FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO

Como ya se mencionó en este mismo punto que corresponde a la Comisión de Calles y Caminos Vecinales, la municipalidad se financia con recursos propios provenientes de los impuestos, tasas, que recibe por los servicios que presta al cantón. Con estos financia vía presupuesto todos los servicios que ofrece a la comunidad, empezando por los caminos vecinales.

6). LISTA DE MUNICIPALIDADES

REGION Y MUNICIPALIDAD	TOTAL MAQUINARIA	TOTAL DE OPERADORES
<u>REGION DEL PACIFICO NORTE</u>		
LIBERIA	9	8
CAÑAS	6	4 (a)
CARRILLO	7	3 (b)
NICOYA	8	6
<u>REGION DEL PACIFICO CENTRAL</u>		
PUNTARENAS	14	8
<u>REGION DEL NORTE</u>		
NARANJO	9	3 (c)
SAN CARLOS	14	8
SARAPIQUI	3	2 (d)
<u>REGION DEL SUR</u>		
PEREZ ZELEDON	21	7
BUENOS AIRES	5	3

(a) dos son operadores del MOPT
(b) tres son operadores del MOPT
(c) uno es operador del MOPT
(d) dos son operadores del MOPT

LA PROPUESTA: IMPLEMENTACION ADMINISTRATIVA

LOS CAMBIOS SUGERIDOS PARA EL MOPT

1. Una vez que se autorice la puesta en práctica del programa, solicitar a la Dirección General de Planeamiento Administrativo que revise la Propuesta y si los estudios demuestran que se deben hacer variantes a la versión original aprobada, se puede solicitar a la Oficina del B.I.D. ubicada en el Ministerio, para que conjuntamente con el Director de la Dirección General de Planeamiento determinen lo procedente. La razón que la asiste es que pasarán unos dos años antes de que la Asamblea legislativa apruebe el préstamo. Además, se pueden pasar entre seis meses y un año más en los trámites de licitación y otro tiempo adicional necesario para iniciar los trabajos. Entre hoy y estos plazos las condiciones del país y del MOPT pueden variar significativamente, por lo que conviene revisar esta propuesta.

2. Iniciar la propuesta con la fusión y reestructuración del personal de las tres Direcciones Generales, (Planeamiento Vial, Mantenimiento Vial, Vialidad) y el Departamento de Planes Cooperativos. Analizar con cuántos y cuáles recursos humanos se cuenta al momento de autorizarse el inicio de la reforma. Levantar un inventario de recursos humanos disponibles que incluya: ficha personal, formación profesional, capacitación, becas disfrutadas, puestos desempeñados. estándares de desempeño, habilidades, capacidades, calificación de servicios, sanciones, ascensos, etc.

En caso de requerirse, que es muy probable, buscar otro personal en las otras direcciones que tiene el Ministerio. Además, conviene fortalecer las Direcciones Regionales con más personal profesional que se puede extraer del mismo Ministerio. Por lo menos, el principio que es valedero en administración de personal, recomienda que se busque el personal para el puesto y no el puesto para el personal.

Sugerimos que una comisión nombrada exprofeso se encargue de seleccionar el personal y el cargo que desempeñará, con esto se obvian los paternalismos y el malestar entre el personal. Se puede hasta pensar en sacar a concurso, si la conveniencia lo recomienda, algunos puestos. No conviene degradar a ninguna persona,(también es muy posible que la Dirección General del Servicio civil no lo permita), reubíquela en un puesto por lo menos semejante. Procuren que los movimientos de personal estén precedidos por entrevistas, donde se le haga ver al funcionario las ventajas de su traslado y lo importante que él es para el sistema. Otro personal que no califique, o bien, que exceda el número necesario para la nueva Dirección, reubicarlo en otras direcciones.

3. De inmediato iniciar el programa de capacitación en el puesto dividido en dos fases: a) capacitación administrativa y b) capacitación técnica. La capacitación administrativa, preferentemente inductiva, comprende un estudio de la estructura, objetivos, planes, funciones de cada servidor, relaciones de coordinación, jerarquía, responsabilidades, competencias de la oficina, etc. La capacitación técnica incluye el análisis de las funciones del cargo, tareas,

reportes, calidad del trabajo, rendimientos, planificación estratégica, administración gerencial, etc.

De acuerdo con los departamentos y niveles jerárquicos así será la intensidad y dirección del programa de capacitación. A menor jerarquía el programa debe ser más específico y viceversa.

Este programa, en su oportunidad, debe ser extensivo al Comité Consultivo que se vaya creando por primera vez. Luego montar un plan de capacitación permanente por donde pase cada miembro de los comités. Hacerlo extensivo a la Comisión de Calles y Caminos Vecinales en un plan coordinado con el Departamento de Capacitación Municipal del IFAM.

Se recomienda iniciar el proceso en la siguiente forma:

a)- Iniciar el entrenamiento con el personal de la Dirección General de Vialidad.
b)- De seguido o en forma paralela capacitar el personal de la Dirección Regional.
c)- Luego, coordinar con el IFAM y la municipalidad la capacitación de la Comisión de Calles y Caminos Vecinales y del Departamento de Calles y Caminos Vecinales, en ese orden.
d)- Por último, dedicar sus esfuerzos a la capacitación del Comité Consultivo.

Para estas funciones se deberá contar con una oficina de promotores y capacitadores en la Dirección General de Personal. Su trabajo lo deben coordinar con el Departamento de Capacitación que tiene el IFAM y la contraparte que fije la municipalidad.

4. Se sugiere que la reforma se aplique gradualmente o por regiones. Como resultado del estudio de la Compañía Louis Berger International se seleccionaron 12 cantones y de estos, 6 pertenecen a la Región del Pacífico Norte (Región Chorotega), a saber: LIBERIA, CAÑAS, SANTA CRUZ, CARRILLO, NICOYA Y BAGACES. Además, los cantones de UPALA y GUATUSO que forman parte de esta región tienen funcionando con el cantón de Upala un asociación de mantenimiento de caminos vecinales M.C.V., por otro lado, la Liga de Municipalidades de la Zona Alta de Guanacaste tiene funcionando un programa de caminos vecinales en las municipalidades de TILARAN, CAÑAS Y ABANGARES. Todo hace suponer qaue la región más integrada y activa es esta, de ahí que recomendamos iniciar la reforma en la Región Chorotega.

Dejar que pase un año de funcionamiento para integrar otras dos regiones, en este caso, las regiones más convenientes son Región Norte (Región Huetar Norte) y Región Sur (Región Brunca). Al comienzo del tercer año integrar la Región del Pacífico Centro.

Puede estar sobrando recordar, que las suscesivas aplicaciones después de la primera región, deben estar precedidas de una evaluación y control exhaustivo, de manera que se ajusten en cada momento a los resultados esperados. Conviene hacer una evaluación cada seis meses y readecuar el programa a sus resultados.

5. Dentro de cada programa de inicio del plan entre regiones, así como también en el fuero interno de cada región, conviene establecer un orden de prioridades ejecutivas. No es atomizando como se van a obtener los mejores resultados. Es mejor introducir el programa en la región gradualmente, en el siguiente orden:

a) Iniciar con la reestructuración administrativa de la Dirección Regional. Los analistan que se designen trabajan coordinadamente con el Director Regional. Es muy posible que cuando comience este proyecto, la relación con las municipalidades sea más intensiva, o bien, que estas tengan más participación en la ejecución de obras, de ahí que conviene tomar esto muy en cuenta.

b) Coordinar con las municipalidades el cambio de nombre o creación de la Comisión de Calles y Caminos Vecinales.

c) Cooperar con la creación o consolidación del Departamento de Calles y Caminos Vecinales de las municipalidades. (aplicar misma fórmula sugerida en el punto anterior).

d) Crear y dejar funcionando el Comité Consultivo.

6. El Departamento de Capacitación del MOPT trasladado en estos momentos a la Dirección General de Personal tiene a su cargo impartir el entrenamiento. De ahí que parece conveniente avisarle a tiempo para que empiece a preparar los docentes, el material didáctico y los manuales del caso, entre los insumos más importantes que tiene que alistar. Por conveniencia para los participantes a los eventos y las limitaciones actuales en el suministro de viáticos, es mejor que el cuerpo docente se traslade al lugar de capacitación.

LOS CAMBIOS SUGERIDOS EN LAS MUNICIPALIDADES

1. Mejorar el sistema de recaudación del Impuesto Territorial y el Detalle de Caminos. Apelar ante el IFAM y la Asamblea Legislativa para que se actualice la tabla del impuesto.

2. Buscar la colaboración de la comunidad organizada para los proyectos de caminos vecinales estableciendo porcentajes de cooperación (como se hace en la actualidad entre el MOPT y las municipalidades con los planes de cooperación 50-50, ó 60-40) La municipalidad debe entender que con los recursos que tiene, y con los ingresos que provienen del detalle de caminos no será posible darle mantenimiento a los caminos. Debe recurrir, por ahora, a otros medios de financiamiento.

3. En ciertos cantones puede ser más económico recurrir a dos vías: a) licitar el mantenimiento de los caminos con empresas privadas y b) organizarse en pequeños grupos de ligas para el mantenimiento de caminos. Pedir al IFAM que le asesore en estos casos.

4. Ser más exigentes con los vecinos que tienen propiedades que colindan con la vía pública para que la mantengan desmontada y con los drenajes limpios.

EL PAPEL QUE SE RECOMIENDA AL IFAM

En cuanto al IFAM se le recomienda poner en marcha los siguientes asuntos:

1. Insistir ante el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa para que actualice el Impuesto Territorial. Aprovechar el estudio que elaboró una comisión en el Departamento de Asistencia Técnica sobre este asunto y someterlo a aparobación de las autoridades corespondientes.

2. Intermediar ante el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y la Dirección del Proyecto del PL-480 para que por medio del IFAM se canalicen todos los recursos que se destinan a los caminos vecinales (no asignar más partidas al MOPT).

3. Nombrar, inicialmente en la oficina que tiene en Guanacaste (ORIFAM) el personal necesario que atienda las labores de asesoría y capacitación en la Región Chorotega. Las funciones son en programación de operaciones, ingeniería de caminos, mantenimiento de maquinaria y capacitación de operadores de equipo móvil.

4. Asignar más recursos para la compra de maquinaria en las regiones objeto del proyecto, o bien, financiar o correr con los gastos del mantenimiento de la maquinaria actual municipal.

5. Que el IFAM financie un estudio sobre la factibilidad o no de sacar a concurso público la mayoría del mantenimiento de los caminos cantonales de su jurisdicción. Esto llevaría a otro estudio sobre el mínimo de la brigada que debe de tener la municipalidad para atender las emergencias y otros caminos menores. Asimismo, preentar un informe de las municipalidades que por capacidad económica, espacio teritorial y otros factores resulta más conveniente que liciten el mantenimiento anual.

6. Que el IFAM conjuntamente con la Dirección Regional (en este caso de la Región Chorotega) presenten un estudio sobre el funcionamiento de la Liga de Municipalidades en la Zona Alta (Tilarán, Cañas y Abangares) que comprenda los costos, el funcionamiento, posible aplicación en otras mini-ligas municipales en la misma Región, recomendaciones, etc.

7. Ejercer la mayor influencia posible en las municipalidades para que se ajusten a este proyecto, en todos aquellos puntos que se indican para ellas.

8. Ofrecer una fuerte capacitación técnica y administrativa en los programas indicados. Coordinar la capacitación con el MOPT y las municipalidades,

9. Solicitar a las municipalidades para que pidan la colaboración de las asociaciones de desarrollo comunal, cámaras, juntas, etc. para que contribuyan con un porcentaje del costo de la obra, sean en especie o en efectivo, de manera que haya más participación de los ciudadanos locales en las obras que son de su interés comunal. Integrar los fondos en efectivo al programa que se propone en este proyecto. Insistir en la integración y funcionamiento de la Comisión de Calles y Caminos Vecinales y en la constitución del Departamento de Calles y Caminos Vecinales, como se indican en este mismo proyecto.

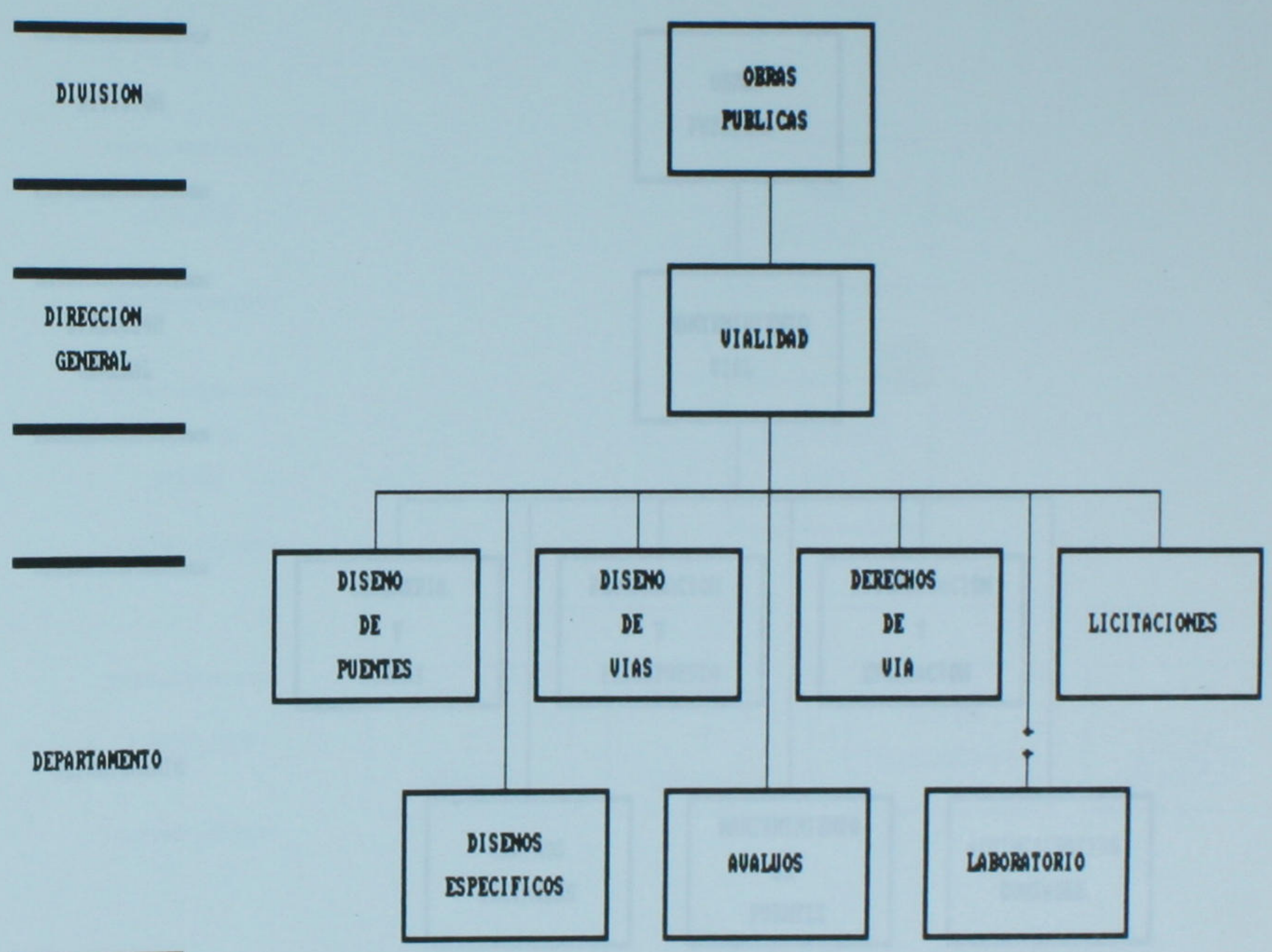
10. Se sobreentiende que las personas que se designen para atender la coordinación interinstitucional desconocen los pormenores de esta propuesta, de ahí que una vez que se les nombre conviene que se pongan en comunicación con la Oficina del BID que estará funcionando en la Dirección Regional, o en la Dirección General de Planeamiento del Ministerio, para el entrenamiento del caso.

OFICINA DEL B.I.D.

Mantener una pequeña oficina del B.I.D. funcionando con sede en la región. De acuerdo con esta propuesta el primer año que esté radicada en Liberia, luego pasar a otras regiones o trasladarla a San José. (Estudiar la conveniencia más práctica).

GRAFICO 3
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD

ORGANIGRAMA VIGENTE

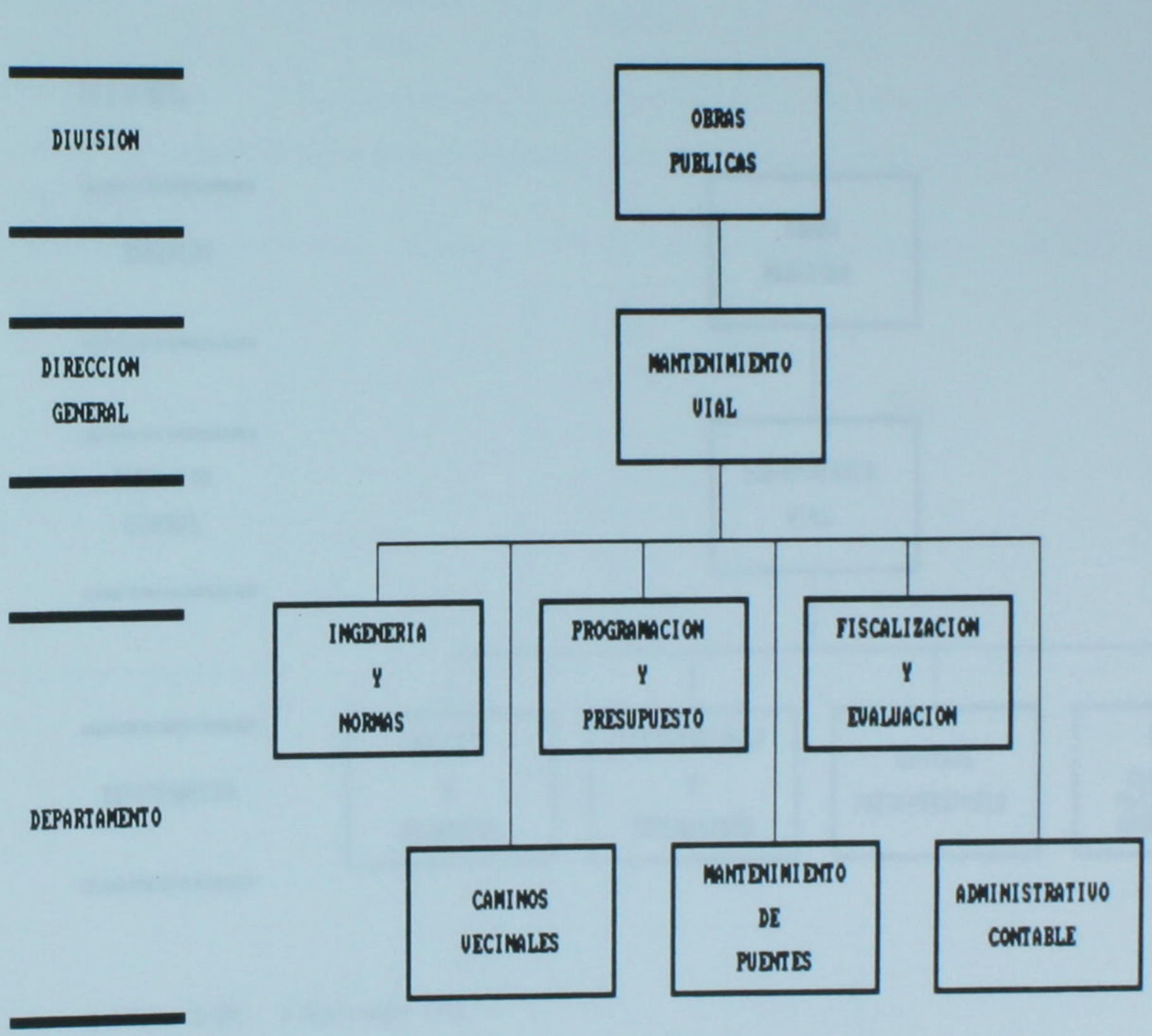


Nota: Incluye solo unidades de linea. Se incluye laboratorio porque esta presupuestariamente asignado a esta Direccion.

archivo: CR-002 8 Septiembre 1992

GRAFICO 2
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCION GENERAL DE MANTENIMIENTO VIAL

ORGANIGRAMA VIGENTE



Nota: Incluye solo unidades de linea. Se incluye laboratorio porque esta presupuestariamente asignado a esta Direccion.

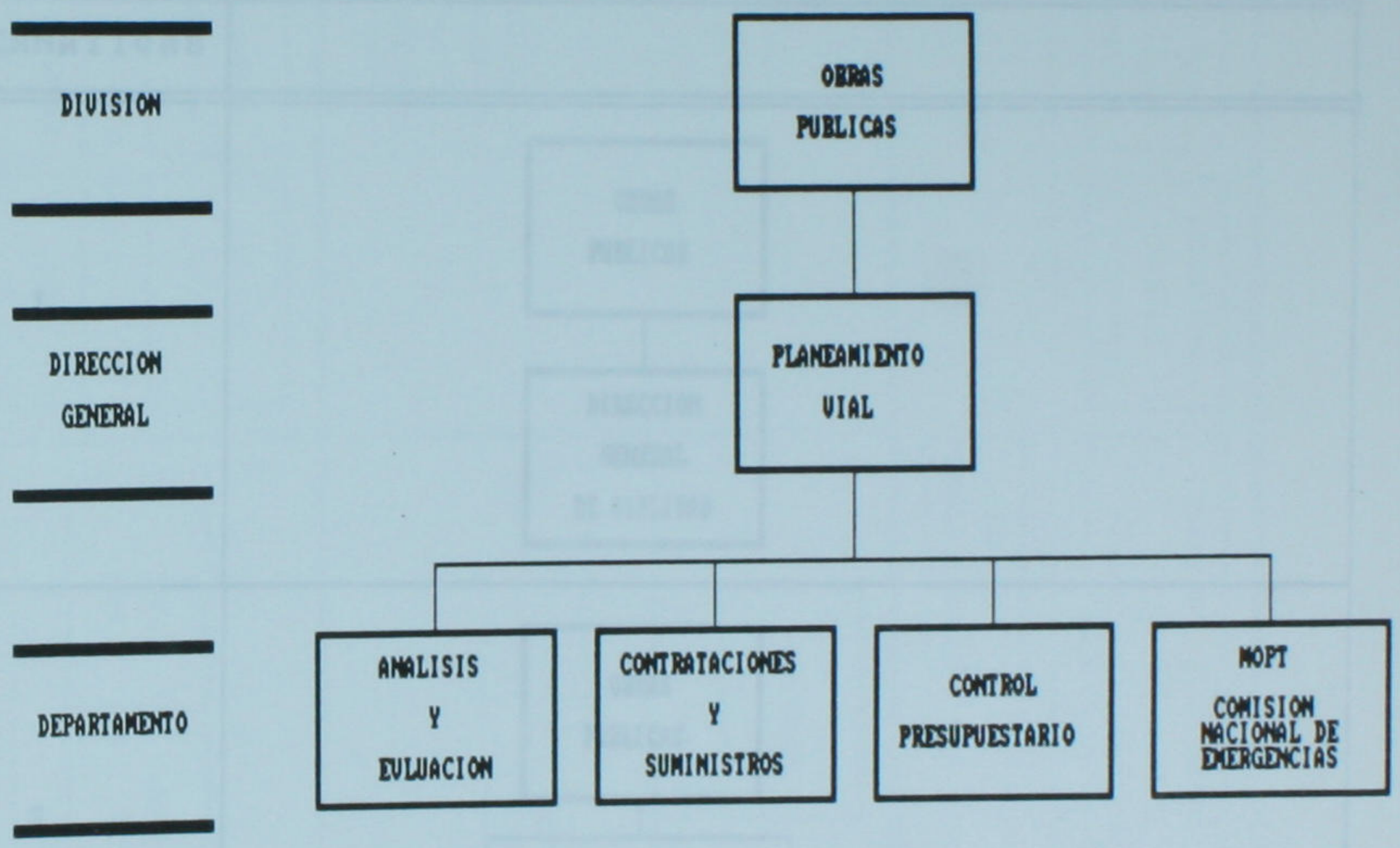
archivo: CR-003 8 Septiembre 1992

GRAFICO 1

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

DIRECCION GENERAL DE PLANEAMIENTO VIAL

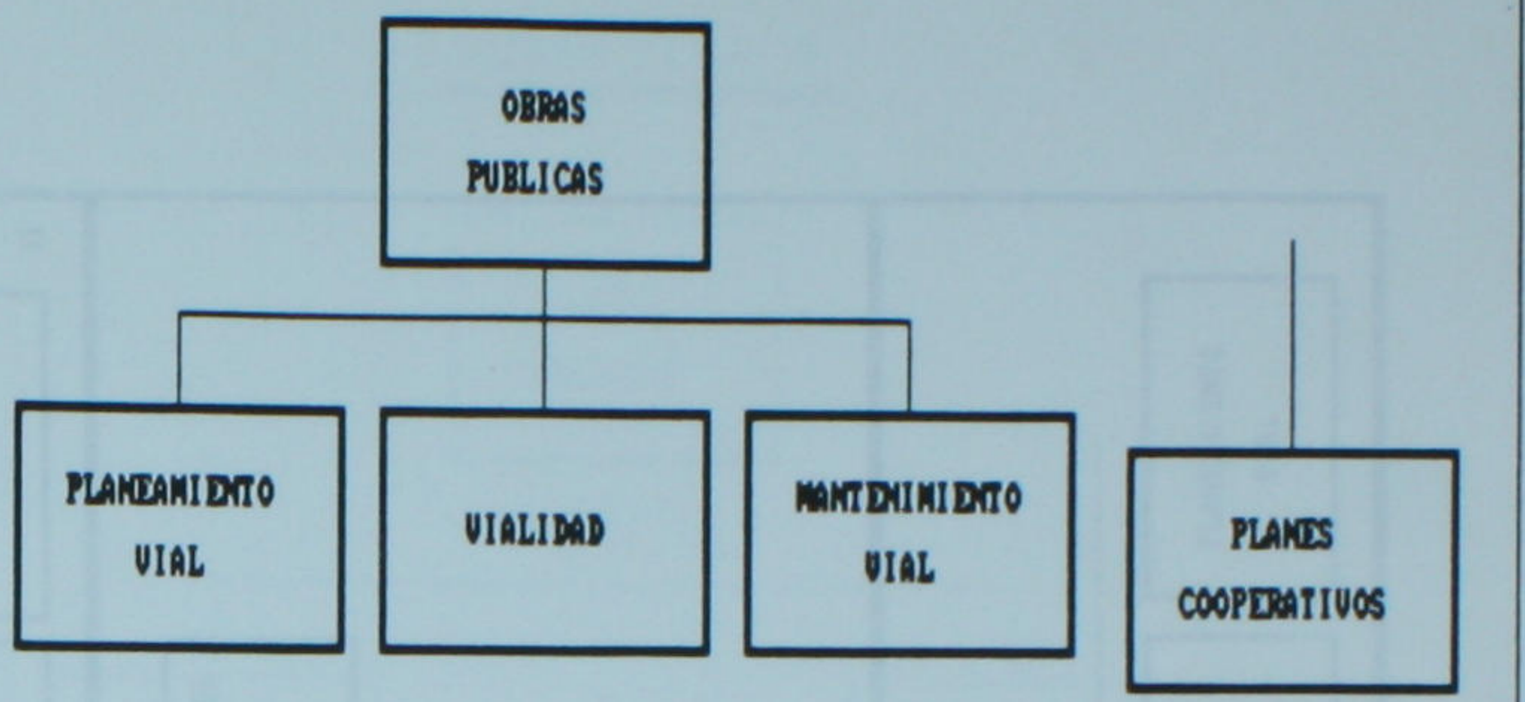
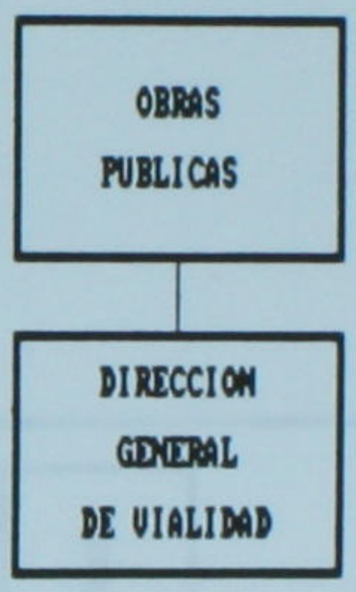
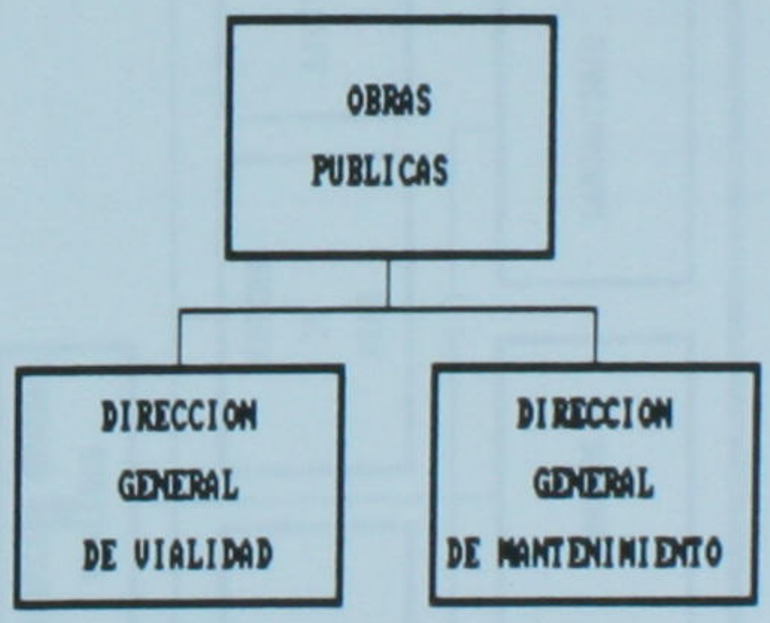
ORGANIGRAMA VIGENTE



archivo: CR-001 8 Septiembre 1992

GRAFICO 4

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

MOPT ACTUAL	
ALTERNATIVAS	
1	
2	
3	IGUAL A LA ACTUAL ESTRUCTURA

archivo: CR-007 8 Septiembre 1992

GRAFICO 5

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

19 Septiembre 1990
DIRECCION GENERAL DE PLANEAMIENTO VIAL

- ANALISIS Y EVALUACION
- CONTRATACIONES Y SUMINISTROS
- CONTROL PRESUPUESTARIO
- MOPT C.N.E.

23

DIRECCION GENERAL DE MANTENIMIENTO VIAL

- INGENIERIA Y NORMAS
- PROGRAMACION Y CONTROL PRESUPUESTARIO
- FISCALIZACION Y EVALUACION
- CAMINOS VECINALES
- MANTENIMIENTO PUENTES
- ADMINISTRATIVO CONTABLE

31

DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD

- DISEÑO DE PUENTES
- DISEÑO DE VIAS
- DERECHO DE VIAS
- LICITACIONES
- DISEÑOS ESPECIFICOS
- AVALUOS
- LABORATORIO

131

DEPARTAMENTO DE PLANES COOPERATIVOS

ALTERNATIVA 1

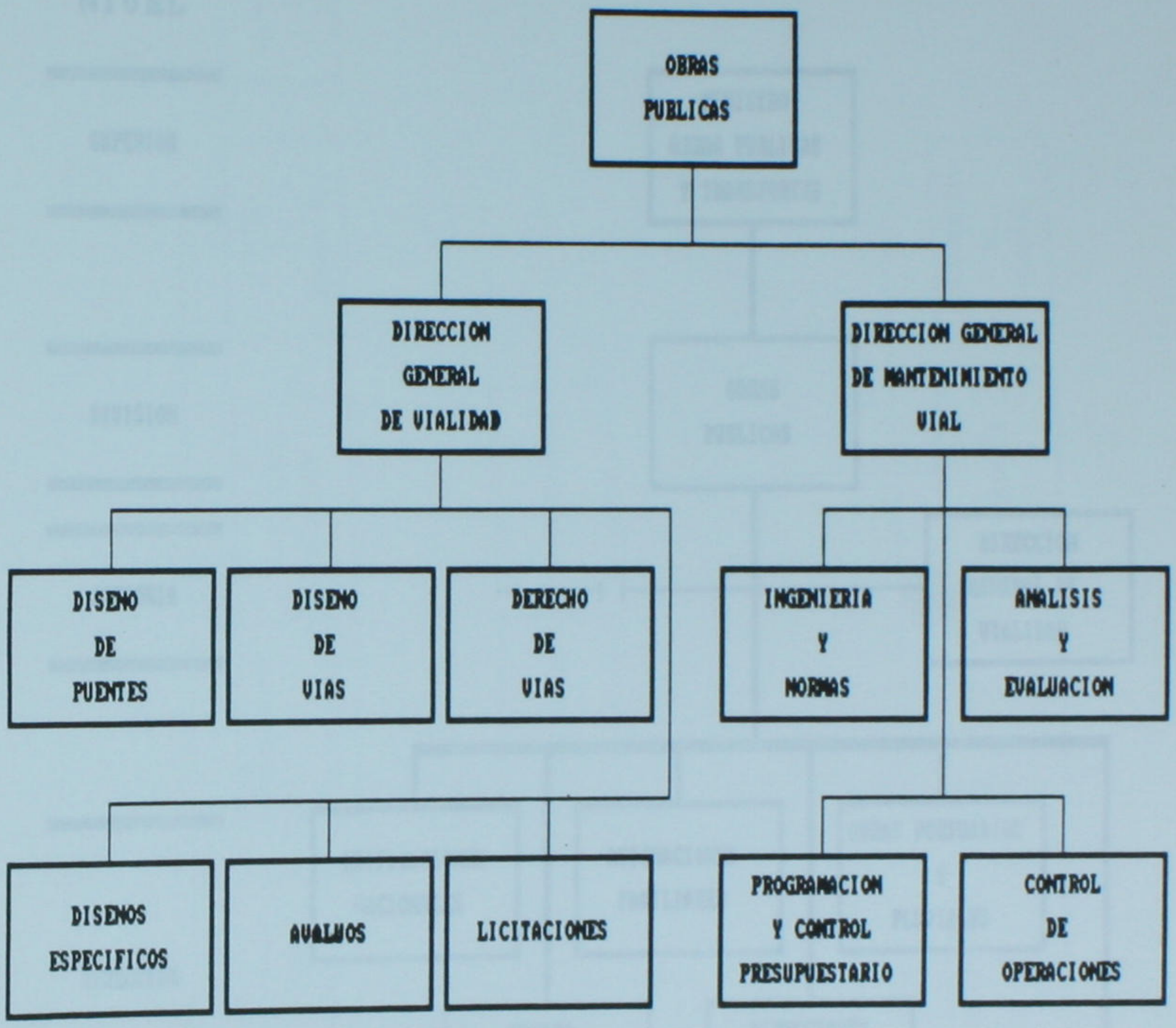
DIRECCION GENERAL DE VIALIDAD

- INGENIERIA Y DISEÑO
- CONTRATACION Y LICITACION
- CONTROL Y EVALUACION
- PROGRAMACION Y CONTROL PRESUPUESTARIO
- CONTROL DE OPERACIONES
- PLANEAMIENTO VIAL

GRAFICO 5

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

ALTERNATIVA 2



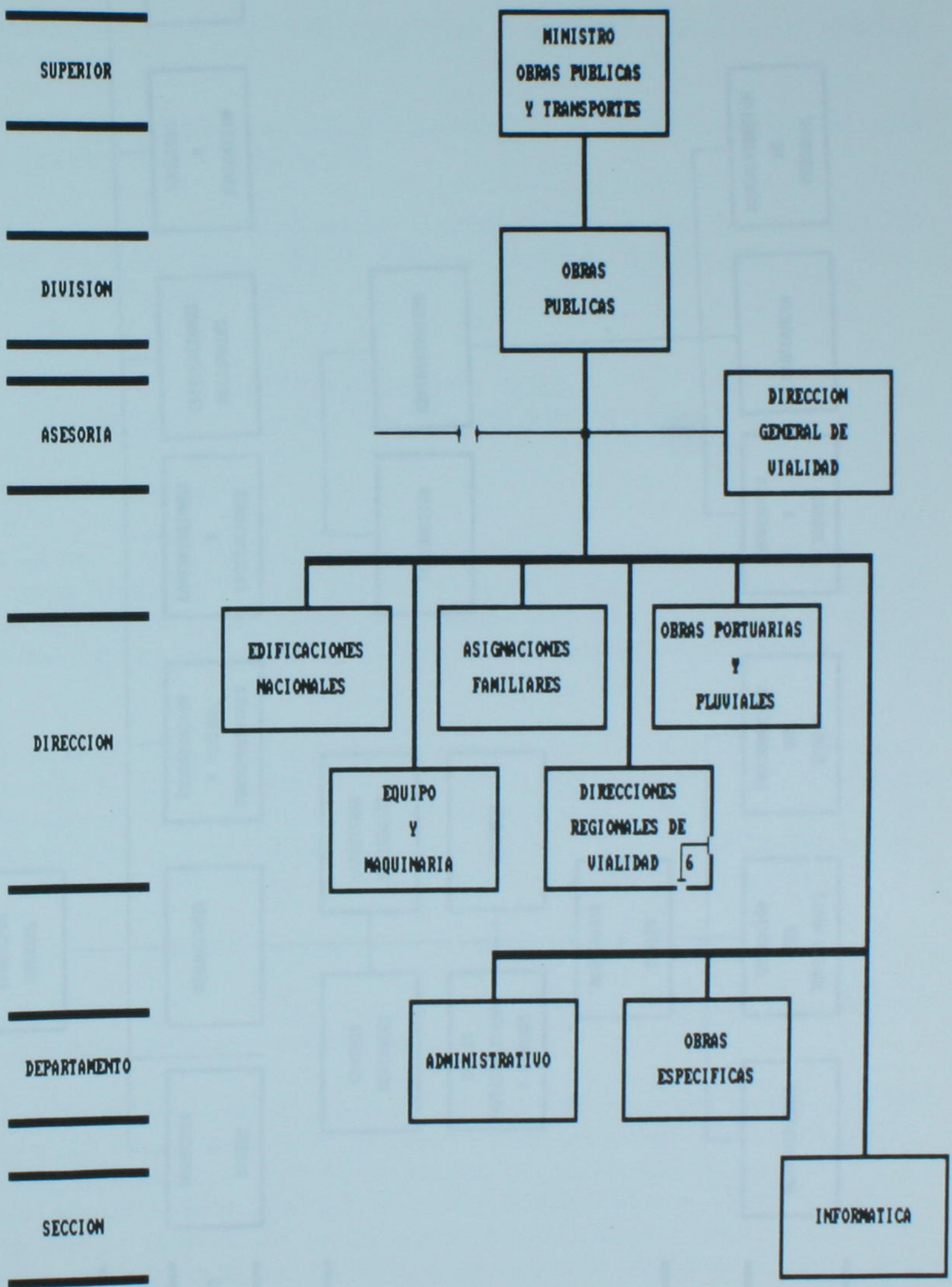
archivo: CR-008 8 Septiembre 1992

GRAFICO 6

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

DIVISION DE OBRAS PUBLICAS

ESTRUCTURA PROPUESTA

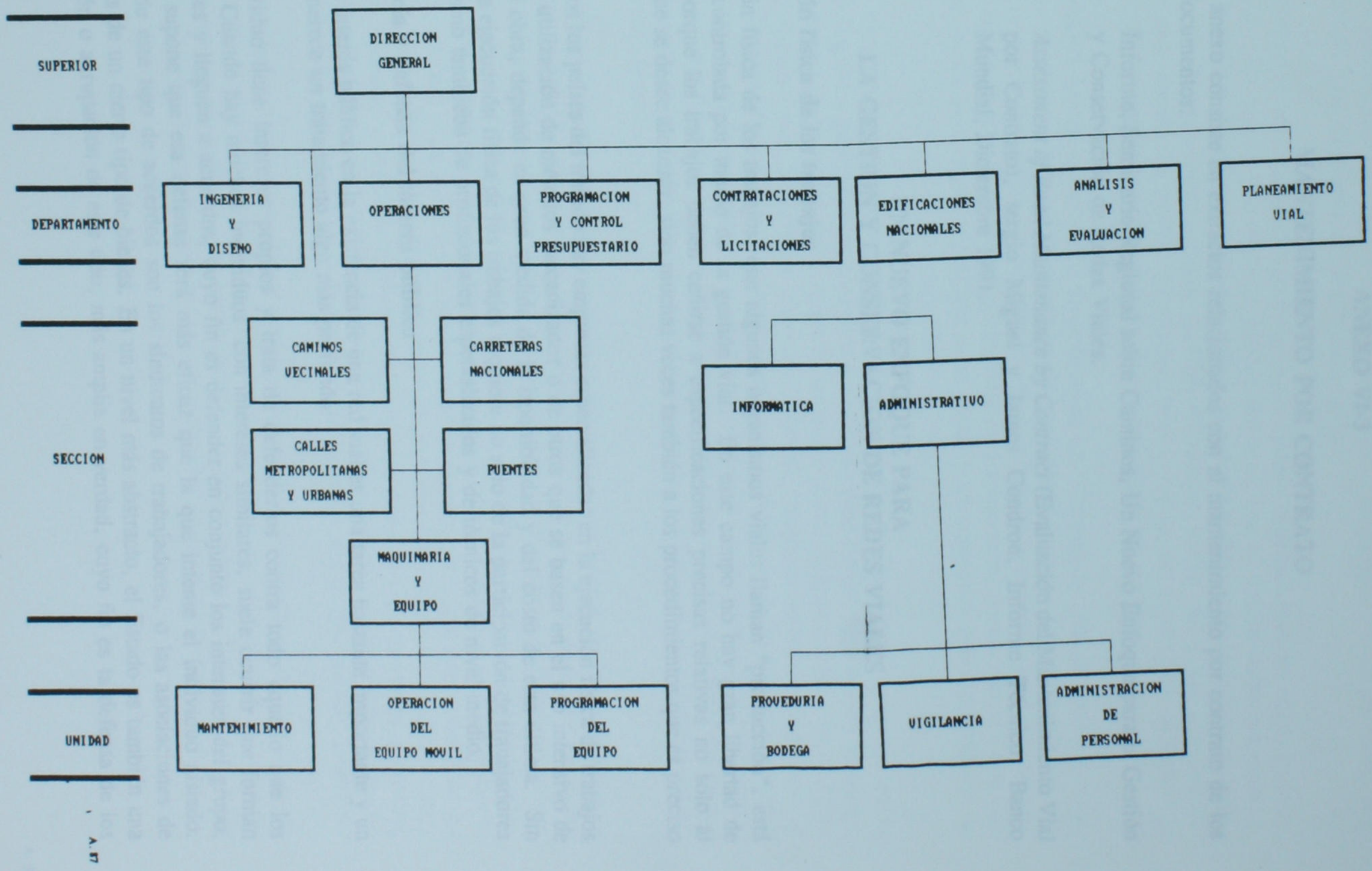


archivo: CR-004 7 Septiembre 1992

archivo: CR-010 18 Septiembre 1992

GRAFICO 7
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
DIRECCION REGIONAL DE VIALIDAD

ESTRUCTURA PROPUESTA



ANEXO VI-3

MANTENIMIENTO POR CONTRATO

El presente anexo consiste en extractos relacionados con el mantenimiento por contrato de los siguientes documentos:

Informe, Seminario Regional sobre Caminos, Un Nuevo Enfoque para la Gestión y Conservación de Redes Viales.

Assessment of Road Maintenance by Contract (Evaluación del Mantenimiento Vial por Contrato), sergio Miguel y James Condron, Informe Técnico, Banco Mundial, Diciembre 1991.

UN NUEVO ENFOQUE PARA LA GESTION Y CONSERVACION DE REDES VIALES

La ejecución física de los trabajos

La ejecución física de los trabajos, que algunos organismos viales llaman "producción", está dirigida y controlada por medio de la gestión vial. En este campo no hay gran libertad de decisión, porque los trabajos deben ceñirse a especificaciones precisas relativas no sólo al resultado que se desee alcanzar, sino muchas veces también a los procedimientos que es preciso seguir.

En casi todos los países del mundo hay empresas especializadas en la ejecución física de trabajos viales. La utilización de métodos mecanizados o de otros que se basen en el uso intensivo de la mano de obra, depende en gran medida de la isponibilidad y del costo de esta última. Sin embargo, la ejecucción física de los trabajos requiere no sólo de la participación de trabajadores manuales, sino tambiébn de profesionales especializados y de técnicos de nivel medio.

La vigilancia y defensa del interés público

Cautelar el interés público en la existencia de una red vial es una tarea bastante importante y un tema que merece un tratamiento algo más profundo.

Cada individuo tiene intereses propios y trata de defenderlos contra todo aquello que los amenace. Cuando hay muchos individuos con intereses similares, suele ocurrir que forman agrupaciones y lleguen a acuerdos, cuyo fin es defender en conjunto los intereses del grupo, porque se supone que esa defensa será más eficaz que la que intente el individuo aislado. Ejemplos de este tipo de acuerdos son los sindicatos de trabajadores, o las asociaciones de productores de un cierto tipo de bienes. En un nivel más abstracto, el Estado es también una organización o agrupación de este tipo, más amplia en verdad, cuyo fin es la defensa de los

intereses de la comunidad que vive en una determinada área geográfica. El poder actuar con eficacia, el Estado goza de diversos poderes y facultades.

Existen diversas posiciones acerca del grado en que el Estado debería actuar en representación de la sociedad. En general, no plantea grandes dudas el que el Estado deba organizar y reglamentar la defensa del país, la educación básica, la justicia y otros servicios fundamentales. Sin embargo, en la historia han surgido grandes diferencias acerca del grado que debería alcanzar esa intervención en ciertas otras áreas, tales como la de producción de bienes y servicios, o la de la fijación o reglamentación de los precios de los mismos.

La concepción del Estado como medio de defensa de los intereses de toda la sociedad en su conjunto sigue vigente, tal como lo ha estado desde hace mucho tiempo. La democracia es una forma de enfocar más claramente los intereses que predominan en la sociedad, pues permite una mejor actuación del Estado en general, o, dicho más específicamente, porque permite que éste se adapte en forma más rápida y flexible a las ideas y percepciones prevalecientes en la comunidad.

Después de numerosas experiencias negativas en la historia de las décadas pasadas, en la actualidad ha llegado a predominar la idea de que el Estado debe limitar su tamaño y restringir su actuación directa a aquellos campos en que su presencia parece imprescindible. En las áreas restantes, el Estado debe llimitarse a organizar sistemas, crear un marco legal general, y establecer reglas específicas para su funcionamiento, dejando la gestión de los sistemas en manos de los particulares. El Estado debe velar, sin embargo, por el cumplimiento de dichas reglas. Mientras los sitemas funciones bien y el interés público esté asegurado, no hay necesidad de que el Estado intervenvga; sólo debe hacerlo cuando los sistemas no funcionan o cuando el interés público parezca amenazado.

La democracia tiene como otro de sus objetivos elevar la participación de los individuos en aquellas áreas en que el Estado retiene su poder de decisión, o en que el poder del Estado es necesario para lograr determinados fines. Por ejemplo, en muchos países el Estado ha creado instrumentos y modos de participación directa de los ciudadanos, más allá de la mera elección de representantes para el ejecutivo o el parlamento. Puede citarse el ejemplo de las comisiones de servicios públicos: en dichas comisiones los usuarios pueden participar directamente en las deliberaciones y decisiones relativas al desarrollo de servicios tales como los de electricidad, agua potable, teléfonos u otros. También son cada vez más comunes los organismos destinados a la protección del consumidor, que velan por la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, y que tienen a veces la facultad de sancionar los abusos que puedan cometerse.

Sin embargo, para concretar una mayor participación de los individuos en las decisiones de Estado, siempre es necesario que éste cree el marco y los mecanismos que permitan recoger las ideas, opiniones y proposiciones de los individuos o agrupaciones. Una vez que estos mecanismos estén funcionando, el Estado pasa a desempeñar un papel catalizador, esto es, uno más bien pasivo.

Cuál ha sido el papel del Estado en el ámbito de los caminos? El Estado ha tenido una participación decisiva en el curso de las últimas décadas en el desarrollo de las redes viales de casi todos los países de la región. Es probable que esta tarea no pudiera haberse llevado a cabo con un nivel inferior de organización. La identificación de las necesidades viales, la organización del financiamiento, una cierta estandarización de los padrones técnicos, la selección de los mejores proyectos y la ejecución física de grandes obras; el conjunto de todas esas tareas ha requerido un empuje de gran envergadura. No debe olvidarse que la mayor parte de las redes viales se construyó en una época en que el desarrollo económico y social de muchos de los países de la región era muy inferior al que exhiben ahora. Hoy parece posible financiar la construcción de nuevos caminos con capitales privados, como se hace en diversos países de la región, gracias precisamente a la existencia de mercados internacionales de capitales, pero debe tenerse presente que la integración de América Latina a estos mercados se inició sólo hace pocos años.

Como se ha dicho anteriormente, una de las tareas del Estado es cautelar el interés público. En lo que se refiere a la red vial existente, el interés público puede resumirse del modo siguiente:

- debe darse un uso adecuado, ordenado y seguro a los caminos;
- debe organizarse una gestión que incluya una conservación eficiente de los mismos;
- debe haber un financiamiento adecuado para la conservación; y
- deben minimizarse los posible efectos negativos de los caminos sobre el medio ambiente.

En cuanto a las modificaciones de la red vial, los intereses de la comunidad pueden sintetizarse como sigue:

* debe identificarse con precisión la necesidad de construir caminos nuevos o de mejorar los existente;
* deben elaborarse proyectos que permitan satisfacer tales necesidades;
* debe tomarse en consideración los efectos negativos que los nuevos caminos puedan tener sobre el medio ambiente;
* debe procurarse un financiamiento específico para los nuevos caminos y el mejoramiento de los caminos existentes;
* deben seleccionarse aquellos proyectos que reporten mayores beneficios a la comunidad; y
* las obras físicas deben ejecutarse en forma organizada.

En casi todos los países del mundo, el Estado ha creado organismos de vialidad específicamente encargados de la construcción de caminos. Hace algunas décadas, estos organismos llevaron a cabo con sus propios medios y su propio personal casi la totalidad de las tareas de planificación, e incluso parte de la ejecución física de las obras. Con el tiempo, sin embargo, se ha recurrido de manera cada vez más frecuente al sistema de licitación y contratación de empresas privadas para la construcción de obras nuevas, a causa sobre todo del mayor desarrollo que han experimentado tales empresas, y de las críticas que ha merecido la escasa eficiencia demostrada por 4el Estado en las tareas físicas de construcción. Hoy en día, los organismos viales de un

número creciente de países están licitando incluso ciertos trabajos de mantenimiento, reteniendo para sí la planificación y programación de las obras.

En la actualidad, las presiones que se han ejercido sobre los representantes del Estado han llevado a éstos a admitir la conveniencia, e incluso la necesidad, de modificar su forma de actuar. Cada vez se considera más conveniente o necesario entregar determinados trabajos a los particulares, que han demostrado ser capaces de efectuar dichas labores mejor y en forma más eficiente que el Estado. La velocidad con que este proceso se generalice dependerá de cómo el grueso de la población perciba sus intereses y presione en tal sentido al gobierno o al Estado.

Como consecuencia de lo anterior, y al mismo tiempo como punto de partida de las páginas que siguen, puede decirse que el Estado debe, en primer término, organizar un sistema de gestión vial que satisfaga en la mejor forma posible los intereses de la comunidad, y posteriormente, una vez que el sistema entre en funciones debe ejercer una cosntante vigilancia sobre la buena marcha de éste. Al organizar el sistema, conviene que el Estado se preocupe de crear las condiciones que permitan el surgimiento de un ambiente y de un espíritu de trabajo que estimulen al máximo el funcionamiento eficaz y eficiente de aquél.

CONTRATO DE GESTION VIAL (CON DURACION LIMITADA)

Elementos principales: mediante un contrato de gestión vial, el Estado entrega la responsabilidad de la gestión vial y de la ejecución física de los trabajos, a una o varias entidades menores, normalmente empresas privadas, creadas y capacitadas de modo específico para estas tareas. La efecución física de los trabajos puede estar directamente en manos de la empresa de gestión vial o traspasarse a empresas contratistas. El contrato se otorga mediante licitación pública y competitiva, y tiene una duración limitada, definida de antemano. A la fecha de su vencimiento, todas las responsabilidades vuelven a manos del Estado, que puede licitar un nuevo contrato. El Estado se encarga asimismo de cautelar el interés público relativo a los caminos. El pago de las empresas de gestión vial podría efectuarse mediante el fondo vial, según mecanismos que deben establecerse claramente.

Ventajas:

- Tiene todas las ventajas de las opciones 1 y 2, y además las siguientes:

. es muy probable que su implantación acelere la despolitización de la gestión vial;
. introduce el elemento de competencia durante la licitación del contrato;
. en caso de que la red se divida en subredes, contribuye a que se establezca una competencia entre las empresas por los resultados que tienen en las diferentes subredes, y
. permite cancelar el contrato en caso de incumplimiento de una de las dos partes.

Desventajas:

. Existe el riesgo de que se efectúen trabajos solamente "cosméticos" al aproximarse el fin del contrato, porque la empresa no tiene incentivos para efectuar trabajos que tengan una duración superior a la del contrato mismo.

. Salvo que la empresa de gestión vial haya hecho algún tipo de depósito de garantía, de un monto considerable, existe siempre el riesgo de una quiebra fraudulenta de parte de la empresa, cuyo costo recaería en la comunidad.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los hallazgos más apropiados de la encuesta sobre el mantenimiento por contrato se resumen a continuación:

- En la mayoría de los países encuestados, la razón principal para utilizar el mantenimiento por contrato, fue mejorar la efectividad del mantenimiento, mientras se acomodaban las reducciones en el empleo público. En todos los casos, estas reducciones son el resultado de decisiones políticas para reducir el tamaño total del Gobierno.

- Ninguno de los países seleccionados llevaba realmente estudios comparativos de los costos por fuerza laboral propia versus el mantenimiento por contrato antes de iniciar la transición de la fuerza laboral propia. Mientras que la información acerca de los costos unitarios por el trabajo de mantenimiento ejecutado por contrato está disponible, sobre todo, los países seleccionados recogen muy poca información acerca del costo de ejecutar el trabajo con fuerzas propias.

- Las operaciones de mantenimiento están empacadas para fines de contrato, según los tipos de trabajo, con poca distinción entre lo que es mantenimiento "rutinario" y "periódico". Esta clasificación es usada mayormente para fines de programación y presupuesto.

- Los rubros de trabajo más comunmente contratados corresponden al mantenimiento periódico (recapados, tratamiento superficial, resellado, relastrado y reparaciones mayores a los puentes), y algunos rubros de mantenimiento rutinario tales como: remiendos y sellado de superficies pavimentadas, recorte de la hierba, control de vegetación y mantenimiento de drenajes. En los países desarrollados visitados, el control de hielo y nieve es considerado como una operación crítica que debe ser ejecutada por fuerza propia.

- Los contratos de "precio unitario", modificados para llenar las circunstancias locales, fueron los métodos más ampliamente usados para obtener los servicios de mantenimiento de carreteras en los países seleccionados. Los contratos de "suma en bulto" y "costos más honorarios" fueron usados muy raramente.

- La mayoría de los países usaron licitaciones competitivas basadas en documentos de licitación estándar y especificaciones técnicas para contratar los trabajos de mantenimiento, requiriendo tanto garantías de ejecución como retenciones. El criterio de otorgamiento de "arrendamiento de zona" ha comprobado que aumenta la eficiencia de los contratistas.

- En la mayoría de los países seleccionados, la industria de la construcción ha sido capaz de asumir en forma satisfactoria, la responsabilidad del contrato de mantenimiento. El proceso fue más desafiante en Malasia y Pakistán, pero estos dos países desarrollaron métodos innovativos para mejorar la participación de pequeños contratistas. En Argelia y Kenia todavía se necesita un fortalecimiento de la industria de la construcción. Todos los grupos contratistas entrevistados expresaron la necesidad de expandir el alcance y la duración de los contratos de mantenimiento para permitir la capitalización y para la adquisición de equipo especializado.

- Aunque hay una percepción general de que el mantenimiento por contrato es de un costo más efectivo que el de la fuerza laboral propia, hay pocos datos analíticos disponibles para apoyar esta percepción. Aún cuando la información sobre costos esté disponible, es difícil hacer comparaciones válidas debido a los diferentes métodos de ejecución, estándares de calidad y prácticas contables en el público versus el sector privado. Apareado al aumento en la contratación del mantenimiento, algunas agencias se las han arreglado para aumentar significativamente la eficiencia de las operaciones de su fuerza laboral propia (cuadrillas de trabajadores) hasta el punto de que claman que ellos son competidores de las operaciones del sector privado.

- Los compromisos a largo plazo para contratar programas de mantenimiento deben ser hechos por agencias de carreteras, con el fin de estimular un nuevo o mayor interés del sector privado. Se debería estudiar cuidadosamente las condiciones particulares que afectan a la agencia de carreteras, con el fin de determinar la mezcla apropiada entre la fuerza laboral propia y la contratación.

- Los factores más importantes que aseguran una suave transición de fuerza laboral propia a mantenimiento por contrato son: planificación adecuada y desarrollo de un programa en fases, que puedan ser ajustados a circunstancias variables.

- Factores principales en la transición exitosa de fuerza laboral propia a contratación, han sido: una relación de trabajo muy cercana y un intercambio detallado de información entre la agencia de carreteras, la industria contratista y las asociaciones profesionales.

Estos hallazgos y otra experiencia pertinente serán usados en la segunda fase del estudio para preparar el informe final sobre:

(a) Análisis profundo de condiciones requeridas para la preparación exitosa y la ejecución de los programas de mantenimiento de carreteras por contrato, incluyendo, entre otras cosas, lo siguiente: (i) existencia de un bien definido programa de mantenimiento de carreteras; (ii) conveniencia y estabilidad de los arreglos institucionales; (iii) adecuación de la industria de la construcción para ejecutar el mantenimiento de carreteras contratado, incluyendo la presencia de un medio competitivo; (iv) transición de fuerza propia a trabajo contratado, incluyendo simulación de ambiente e incentivos del tipo de mercado; (v) procedimientos para planificación, financiamiento, propuesta, ejecución, supervisión y monitoreo total y detallado del mantenimiento de carreteras contratado; (vi) formas de contrato para ajustarse a las diferentes condiciones; (vii) arreglos de entrenamiento para el personal de la agencia de carreteras y personal del contratista; y (viii) evaluación de la calidad y efectividad de costo del mantenimiento de carreteras contratado.

(b) Preparación de alineamientos sobre las acciones básicas que deberán ser tomadas por la agencia de carreteras públicas para introducirse efectivamente e implementar el mantenimiento por contrato de carreteras.

CHILE

I. INTRODUCCION

Desde 1982, Chile ha aumentado el uso de mantenimiento por contrato en su red de carreteras, alcanzando un nivel del 82% del total de gastos en operaciones de manteniniento de carreteras en 1990. Antes de la venida del programa de mantenimiento por contrato, el mantenimiento de las carreteras locales (que constituyen cerca del 70% de las carreteras públicas), se había encomendado a los gobiernos municipales, que no estaban preparados para esta tarea. El retorno del total de responsabilidades al Ministerio de Obras Públicas iba acompañado de una transición bien planeada a mantenimiento por contrato. Se ha desarrollado un sistema efectivo de evaluación del pavimento y del mantenimiento, un sistema de planificación y presupuesto y un eficicente sistema de contabilidad de costos. Se están desarrollando acciones posteriores para mejorar la efectividad del mantenimiento por contrato.

II. ADMINISTRACION DEL MANTENIMIENTO DE CARRETERAS

GENERALIDADES

El Ministerio de Obras Públicas (MOP), es responsable del mantenimiento de la red de carreteras que comprende 79,519 km, de los cuales, 3570 km están pavimentados con concreto de cemento portland, 5381 con concreto de asfalto y 2050 km con tratamiento superficial, 32,400 km son de grava y 36,118 km son de superficie de tierra. La red de carreteras está funcionalmente clasificada como: Red Básica (23 000 km, cerca del 45% pavimentada), Red Local Primaria (24 500 km, la mayoría sin pavimentar) y la Red Local Secundaria (32 019 km, sin pavimentar). El presupuesto de carreteras de 1990, alcanzó un equivalente a US$202 millones, se distribuyó como sigue: 31% para construcciones nuevas y pavimento de las carreteras de grava, 62% para el mantenimiento y 7% para administración. De los fondos de mantenimiento, 28% se gastaron en rutina y 72% en mantenimiento periódico. El presupuesto de carreteras de 1991 aumentó en un 25% y mantiene una distribución similar.

MOP está dividido en tres direcciones generales: la Dirección General de Obras Públicas, que es responsable de cinco direcciones de infraestructura y de la dirección de planificación. La Dirección General para el METRO, y la Dirección General para Recursos de Agua. La Dirección General de Carreteras (Vialidad) es una de las cinco direcciones de infraestructura bajo Obras Públicas. Comprende dos subdirecciones principales, una responsable de la construcción de las principales carreteras urbanas y la

otra de todas las otras actividades en la red nacional de carreteras. La última subdirección incluye departamentos separados de ingeniería, construcción, puentes, mantenimiento, laboratorio, operaciones, entrenamiento en ríos y administración.

ORGANIZACION DEL MANTENIMIENTO

El departamento de mantenimiento proporciona administración y dirección general para el programa de mantenimiento, enfocando políticas, planificación general y presupuesto, asuntos técnicos, y la coordinación general del programa. Comprende tres secciones para planificación, ejecución y administración de equipo. La sección de planificación es responsable de la planificación general del mantenimiento a nivel nacional, en coordinación cerrada con la oficina de presupuesto de Vialidad y el departamento de planificación de todas las carreteras. La sección de ejecución maneja la preparación, las licitaciones y los pagos de todos los principales contratos de mantenimiento periódico, generalmente de aquellos equivalentes a más de US$300,000, y actúa simultáneamente como la Unidad de Proyectos del Segundo Proyecto Sectorial de Carreteras del Banco Mundial, cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Eximbank de Japón. En la ejecución de estas amplias responsabilidades, la sección ejecutora está asistida por una firma consultora contratada por períodos renovables de 2 años. La sección de equipo maneja la adquisición de equipo y supervisa los parques regionales de equipo y su reparación.

La administración del programa de mantenimiento a nivel local y la administración específica de las operaciones de mantenimiento es la responsabilidad de las oficinas regionales de Vialidad en las 13 regiones administrativas del país. Ellas son responsables del establecimiento de prioridades a nivel regional, de administrar las operaciones de fuerza laboral propia y contratar directamente los trabajos de mantenimiento menor (generalmente equivalentes a menos de US$300,000) así como trabajos de mantenimiento rutinario. Cada una de las 13 oficinas regionales de Vialidad, tiene un departamento de mantenimiento con equipo y talleres a cargo de las fuerza laboral propia, y un departamento de contratos de obras civiles a cargo de la contratación y supervisión del trabajo contratado. La línea de responsabilidades se extiende por estos departamentos hasta los delegados provinciales (de 3 a 5 provincias por cada región) y últimamente al nivel de cuadrilla y supervisión de contrato.

PLANIFICACION DE MANTENIMIENTO

La planificación total del mantenimiento está centrada en Vialidad, en el contexto de la revisión anual del balance de un programa de inversión y mantenimiento de cuatro años, por medio del análisis de la red basado en un inventario confiable de la condición de la red, comprendiendo información sobre el tránsito, e información detallada sobre inversión en carreteras y sus costos de mantenimiento, así como costos al usuario de las carreteras. Con este fin, Vialidad usa el Modelo de Estándares de Diseño y

Mantenimiento de Carreteras del Banco (HDM-III), complementado con una proyección de las demandas de mantenimiento para los 3,570 km de carreteras de concreto de cemento portland. El nivel óptimo proyectado de gastos es ajustado a los recursos presupuestarios esperados usando el Modelo de Gastos Presupuestarios del Banco (EBM). Este proceso de planificación establece amplias asignaciones para diferentes tipos de obras civiles, a saber: construcción nueva, ampliación de carreteras de dos a cuatro carriles, pavimentación de carreteras de grava, y mantenimiento periódico y rutinario de carreteras pavimentadas y no pavimentadaDs. Todos los proyectos de inversión y mantenimiento periódico son evaluados y priorizados usando el Modelo HDM-III. Los trabajos menores de mantenimiento periódico y rutinario son evaluados y priorizados a nivel de la oficina regional.

PRESUPUESTO PARA MANTENIMIENTO

Dentro del marco del balance del programa de cuatro años, Vialidad prepara en abril de cada año, un presupuesto detallado para el siguiente año fiscal (del 1° de enero al 31 de diciembre) para discutirlo con el Ministerio de Finanzas y presentarlo en agosto al Parlamento para su aprobación en octubre/noviembre. El presupuesto detalla asignaciones específicas para todos los trabajos importantes hasta los de mayor importancia en mantenimiento periódico. El resto es adjudicado en sumas en conjunto para cada región, según las necesidades de mantenimniento proyectadas, ajustadas por los requisitos específicos regionales. Los presupuestos totales de carreteras permanecieron más bien constantes, en términos reales, desde 1982 hasta 1990, sin embargo, el porcentaje asignado a mantenimiento ha aumentado constantemente durante este período, desde un 25% hasta un 62% del total del presupuesto de carreteras. Este nivel de presupuesto está todavía muy por debajo de las necesidades estimadas por el modelo del HDM-III. El aumento de un 25%, en términos reales, del presupuesto de carreteras de 1991 y aumentos anuales programados del 10% durante los próximos tres años, traerán los gastos en mantenimiento cerca de lo óptimo.

III. MANTENIMIENTO POR CONTRATO

GENERALIDADES

Los esfuerzos por llevar a cabo el mantenimiento por contrato se iniciaron, a nivel nacional, en 1982 para el mantenimiento periódico y en 1987 para el mantenimiento rutinario. Desde entonces, han ido creciendo constantemente. En 1990, el 82% de todas las actividades de mantenimiento se llevaron a cabo por contrato (100% del mantenimiento periódico y 35% del mantenimiento rutinario). Se espera que el porcentaje del mantenimiento rutinario aumentará sustancialmente en 1991 y, de allí en adelante, conforme aumente la carga de trabajo y disminuya progresivamente la fuerza

de trabajo gubernamental, por desgaste. Vialidad mantiene registros confiables y actualizados sobre los costos unitarios para operaciones de mantenimiento por contrato y por las cuadrillas de trabajo, promediados por Región, por zona geográfica y por toda la nación. Los costos unitarios por cuadrilla están desglosados en: trabajo, equipo (incluyendo depreciación), combustible, materiales y supervisión. Vialidad también mantiene registros exactos sobre cantidades físicas de un gran número de rubros de mantenimiento efectuados y los monitorea contra metas anuales acordadas con el Banco.

DISPOSICIONES DE CONTRATO

El mantenimiento de carreteras se contrata principalmente por medio de contratos de "precio unitario" de 1 a 3 meses de duración para mantenimiento rutinario y de 3 a 12 meses para mantenimiento periódico. También se incluyen algunas veces, tasas por hora o por día para suplir equipo o personal en contratos de mantenimiento rutinario, y más a menudo, en contratos para la ejecución de trabajos de emergencia. Estos contratos cubren, ya sea la ejecución de todas las actividades de mantenimiento en una sección específica de carretera, o actividades especiales en una ubicación específica. Ocasionalmente se utilizan contratos especiales para el suministro de materiales. Los contratos se preparan usando documentos estándar de licitación y se basan en especificaciones técnicas y criterios de aceptación para los materiales. Las especificaciones técnicas para mantenimiento son comparables con aquellas para los trabajos de construcción. Son más detallados, exactos y rigurosos que las instrucciones transmitidas a las cuadrillas de trabajadores de mantenimiento. Las listas de cantidades están claramente definidas y los costos unitarios son ofrecidos por el licitante. Si fuera necesario, se ofrece flexibilidad para cambiar durante la ejecución del contrato, algunas cantidades de trabajo, o para acordar sobre los costos unitarios de nuevos artículos eventuales. Sin embargo, esta medida es usada prudentemente y en los últimos 4 años, los aumentos de costos han promediado cerca de un 4% más de las estimaciones iniciales. Se toma en consideración la escala de los precios sólo en contratos con más de un año de duración. El contratista puede solicitar avances de movilización hasta de un 20%. Vialidad está considerando la posibilidad de conceder contratos por mantenimiento de varios años de duración, para la ejecución de todas las actividades de mantenimiento en todas las carreteras dentro de áreas geográficas específicas.

BONO DE EJECUCION, FIANZA, RETENCION Y PERIODO DE GARANTIA

Se requiere que los contratistas proporcionen una fianza de ejecución, equivalente al 5% del precio del contrato. Además, se retiene el 10% de cada pago hasta que se alcance el 5% del monto total del contrato. La suma retenida puede ser restituída por una fianza bancaria por la misma cantidad. Ambas, la retención y la fianza de ejecución son devueltas al contratista después de un período de garantía de 12 meses para mantenimiento periódico y después de haber completado los trabajos de mantenimiento

rutinario. El requisito de una fianza de ejecución representa una restricción para algunos pequeños contratistas de mantenimiento rutinario.

OFERTA DE CONTRATOS

Las invitaciones a licitación de las oficinas principales se publican en los principales periódicos nacionales y en el Diario Oficial, mientras que las invitaciones de las oficinas regionales se publican en periódicos regionales y en algunos nacionales. Para contratos de trabajos de mantenimiento periódico mayor, se permite únicamente la participación de contratistas registrados en la especialidad y categoría correspondiente en el Registro de Contratistas del MOP. Se permite la participación en licitaciones para contratos menores, a contratistas registrados en el Registro del MOP o en Registros Regionales. Los contratos son concedidos al licitador que presente la licitación más baja, de acuerdo con los lineamientos del Banco.

La participación de los contratistas en las licitaciones es satisfactoria, en promedio 5 para mantenimiento periódico y 3 para mantenimiento rutinario, excepto en algunas áreas aisladas, donde los contratistas han demostrado poco o ningún interés y Vialidad ha sido obligada a contratar con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Todo el proceso, desde la preparación de las licitaciones hasta la iniciación del trabajo se lleva a cabo dentro de un período de cerca de 12 semanas para el mantenimiento periódico y 17 semanas para el mantenimiento rutinario. El contrato de trabajos de emergencia requiere un período de hasta dos semanas.

En total, la industria de la construcción ha demostrado una cantidad razonable de interés en el mantenimiento por contrato. Anualmente, ha aumentado la fusión de contratistas en cerca de un 15%.

SUPERVISION

La supervisión de contratos de mantenimiento mayor es efectuada por consultores supervisados por ingenieros de la sección ejecutora de mantenimiento y en coordinación con la firma consultora. La supervisión de contratos menores es efectuada por ingenieros a nivel regional o provincial, apoyados por consultores y supervisados centralmente. Se supone que los contratistas proporcionan manifestación de seguridad de la calidad de los materiales, lo cual es supervisado por el personal de laboratorio de Vialidad en las regiones y en las oficinas principales. En general, la supervisión de los contratos es efectuada por revisiones de sitio para verificar la calidad de los trabajos y medir mensualmente los trabajos efectuados.

tierra. Los talleres existentes y otros inmuebles, no han sido reducidos o vendidos, aunque algunos están haciéndose redundantes.

Para segurar el éxito en el aumento constante del mantenimiento de carreteras por contrato, Vialidad ha tomado una cantidad de acciones coordinadas:

(a) Se han planeado cuidadosamente las operaciones de mantenimiento, con base en programas de cuatro años corridos, usando los modelos HDM-III y EBM.

(b) El financiamiento adecuado de los programas de cuatro años sucesivos ha sido asegurado por los acuerdos con el Ministerio de Finanzas y las instituciones financieras internacionales.

(c) La disponibilidad de fondos es asegurada por asignaciones continuas y oportunas.

(d) Se han desarrollado especificaciones técnicas para las operaciones de mantenimiento y procedimientos adecuados para los contratos.

(e) Las acciones de las oficinas de campo y regionales se han desviado de la administración de fuerza laboral propia a la administración de contratos.

(f) Se ha aumentado sustancialmente la capacidad de supervisión por medio de la contratación de consultores.

(g) El establecimiento de cursos de entrenamiento para el personal de mantenimiento sobre asuntos técnicos y sobre administración de contratos acoplados con visitas a otros países que tienen programas exitosos de mantenimiento.

(h) La organización, dos veces al año, de reuniones de ingenieros regionales y de mantenimiento, para discutir e intercambiar experiencias.

(i) Intercambio continuo de información con la industria de la construcción y asociaciones profesionales sobre el desarrollo y financiamiento de programas de mantenimiento, y discusión sobre experiencias obtenidas.

Los contratistas entrevistados mostraron satisfacción con los arreglos existentes y demostraron un agudo interés en continuar participando en el programa de mantenimiento por contrato. Los contratistas más grandes expresaron su interés en el desarrollo de contratos de mantenimiento por varios años que les permitirían la adquisición de equipo especializado. También expresaron su voluntad de hacerse cargo de contratos para la ejecución de todas las actividades de mantenimiento de la red de carreteras en provincias o áreas específicas.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La condición de la red básica de carreteras revela que Vialidad ha tenido más éxito que otras agencias de carreteras de países en desarrollo para operar un programa adecuado de mantenimiento de carreteras y puentes, aunque el estándar alcanzado está aún por debajo del nivel en la mayoría de los países desarrollados. El mantenimiento en la red local, particularmente de carreteras locales secundarias, es claramente insuficiente. La pasada insuficiencia del presupuesto para el mantenimiento de carreteras está siendo superada progresivamente. El impacto destructivo de excesivas cargas por eje sobre el pavimento de las carreteras principales ha sido eliminado de éstas por medio de un control adecuado; se están tomando las acciones positivas para extender este control a otras carreteras, conforme sea necesario.

Vialidad ha desarrollado un sistema altamente satisfactorio y eficiente, de supervisión, planificación y desarrollo de presupuesto, para pavimentos y mantenimiento. Este sistema, acoplado con la preparación de programas para cuatro años corridos, en programas de inversión y gastos en carreteras, han asegurado el financiamiento continuo y creciente para el programa de mantenimiento, tanto del gobierno como de las agencias financieras internacionales.

Vialidad también ha tenido éxito en el desarrollo de un sistema exacto de contabilidad de costos para los rubros de trabajo tanto por medio de cuadrillas propias como por contrato. Los resultados parecen mostrar que se han ejecutado algunas operaciones de mantenimiento por cuadrillas propias a costos menores en un 40%, en promedio, que los costos por contrato. Aunque las operaciones de fuerza laboral propia en Chile son más efectivas en cuanto a costo que en la mayoría de los países en desarrollo, la comparación no es concluyente debido a que las operaciones por fuerza laboral propia no se efectúan en los mismos estándares restrictivos solicitados a los contratistas por operaciones similares.

Se debería desarrollar un esfuerzo especial para usar los sistemas de contabilidad de costos existentes para permitir comparaciones de costo más realistas entre las operaciones de mantenimiento por contrato y las operaciones por medio de cuadrillas

laborales, cumpliendo con las mismas especificaciones restrictivas y los mismos niveles de calidad.

Al contratar mantenimiento, Vialidad ha confiado, hasta ahora, en contratos con precios unitarios a corto plazo, basados en facturas de cantidades predeterminadas para la ejecución de operaciones seleccionadas de mantenimiento en carreteras específicas. Para atraer una participación más activa de contratistas y permitir a éstos adquirir equipo especializado y capitalizar más efectivamente, Vialidad debería continuar con el desarrollo de contratos por años múltiples, incluyendo todas las actividades de mantenimiento de carreteras en la red de carreteras en áreas específicas.

En gran escala, la transición de fuerza laboral a mantenimiento por contrato ha sido exitosa debido a planificación adecuada de todas las medidas y acciones, estabilidad en preparación de personal de la agencia y participación positiva de consultores y contratistas.