

EL DESARROLLO DE CONTRATISTAS A PEQUEÑA ESCALA

P. Larcher (1998)

Objetivos del documento

Sumario

Este artículo presenta el marco organizacional de la industria de la construcción de vías, en países que tienen establecido un sector de contratistas privados y revisa los problemas y el desempeño de este sector en países en desarrollo.

Asimismo, este artículo revisa varios obstáculos encontrados por los pequeños contratistas privados para el desarrollo y expansión de sus negocios, y resalta la necesidad de un esquema para controlar la contratación privada en países en desarrollo.

Este artículo también señala las diferencias entre los esquemas institucionales de países con y sin un sector privado y compara el nivel de apoyo institucional disponible para superar estos problemas.

Por otra parte, el artículo examina el papel que las diferentes organizaciones pueden tomar para ofrecer apoyo a esta industria, tales como son:

- Asociaciones Académicas
- Asociaciones Comerciales
- Organismos Gubernamentales
- Organizaciones de Capacitación e Investigación
- Organizaciones Internacionales

Temas claves

- El desarrollo y las reformas institucionales son necesarias para lograr un mercado exitoso y funcional para la privatización del mantenimiento y construcción de vías y otros aspectos de la industria de la construcción.

Tópicos claves

- Esquemas para la contratación privada
- Los problemas enfrentados por los contratistas a pequeña escala
- El desarrollo institucional
- Ejemplos mostrando cómo los esquemas de privatización han sido implementados exitosamente.

1. INTRODUCCION

Durante los últimos cincuenta años, muchos países en Africa y Asia han ganado su independencia. Los gobiernos de estos países, recientemente independizados, contar con una efectiva red vial se veía como una alta prioridad para el desarrollo y la expansión de su economía nacional. Así, estos países invirtieron enormemente en la construcción de vías con el apoyo de agencias internacionales de financiamiento y de ayuda bilateral y multilateral para construir una red vial de buena calidad. Desafortunadamente, estos gobiernos no asignaron suficientes recursos financieros para continuar la inversión en el mantenimiento de sus redes, y por otra parte, las agencias de financiamiento internacional no estaban dispuestas a participar en paquetes de financiamiento a largo plazo para el mantenimiento de caminos. Esto provocó que la nueva estructura carretera se deteriorara, a tal grado de formarse en ocasiones caminos lodosos, los cuales eran difícilmente transitables incluso en la estación seca.

Por otro lado, estos países han reservado tradicionalmente a organizaciones estatales el llevar a cabo el mantenimiento de la estructura carretera y otros trabajos menores de construcción. En muchos casos, estas organizaciones han mostrado ser ineficientes debido a diferentes factores, entre los cuales se incluyen: la pérdida de personal altamente calificado hacia empleos mejor pagados, la escasez de recursos, las presiones políticas y los trámites burocráticos. Recientemente, se ha notado un importante interés en estimular la participación del sector privado, por el hecho de que pequeñas empresas privadas serían capaces de resolver los problemas de ineficiencia de las grandes organizaciones estatales, y de esta manera, mejorar el nivel de mantenimiento carretero con el limitado nivel de recursos financieros existente.

Aunque se ha logrado un progreso importante al establecer la estrategia apropiada para la participación del sector privado, su implementación se torna más difícil a medida que los problemas asociados con los procedimientos de contratación, y el esquema de apoyo a la industria comienzan a ser más aparentes tanto para las organizaciones contratistas como para las agencias administradoras de vías.

El objetivo de este artículo es promover una discusión para apoyar la expansión del sector privado en la industria de la construcción. Además, se presentan casos de estudio e información de referencia para determinar si se pueden aprender lecciones de la experiencia obtenida en el desarrollo del sector contratista privado en Africa y del sector privado establecido en países como el Reino Unido. Asimismo, este artículo resaltaré los problemas enfrentados en el desarrollo de la capacidad contratista privada en Africa, y el marco institucional requerido por los contratistas para operar y describir iniciativas específicas que han sido promovidas para atender estos tópicos.

Finalmente, el documento presentará cuatro casos de estudio aplicados a organizaciones, los cuales proveen el esquema base para lograr un marco institucional para la privatización.

2. LA NECESIDAD DE UN ESQUEMA PARA DIRIGIR LA CONTRATACIÓN PRIVADA

Para llevar un trabajo de construcción, existen cinco tipos de organizaciones contratistas (World Bank 1984 & Relf 1987):

1. Los pequeños constructores – consisten generalmente de un hombre-negocio quien toma proyectos de construcción o trabajos para otras grandes compañías
2. Los grupos comunitarios
3. Las organizaciones estatales
4. Las compañías contratistas privadas
5. Los contratistas extranjeros.

Tradicionalmente, en los países recién formados o de bajos ingresos, la mayoría de la ingeniería civil ha sido desarrollada por los grandes contratistas internacionales o por organizaciones estatales. El sector privado existente se encuentra usualmente dominado por unas cuantas grandes compañías constructoras quienes son capaces de competir o unirse con los grandes contratistas internacionales. Este puñado de grandes constructores trabaja junto a un número significativo de pequeñas compañías constructoras. Esta situación ha sido referida como el “vacío del centro” del sector de la construcción (Young 1993), donde pequeños constructores son incapaces de desarrollarse y expandir su participación en el mercado para convertirse en constructores de tamaño mediano y eventualmente llegar a convertirse en un gran contratista y poder emprender grandes proyectos de infraestructura. Así, estos pequeños contratistas están por lo tanto restringidos, y debido a su tamaño y recursos, han de efectuar pequeños trabajos de construcción y, ocasionalmente, pequeños trabajos de ingeniería civil. De hecho, muchos de estos pequeños negocios son frecuentemente lo suficientemente pequeños como para no ser considerados en las estadísticas nacionales del sector de la construcción.

Para que la construcción y el mantenimiento carretero sean llevados a cabo eficientemente en un mercado competitivo, existe la necesidad de contar con empresas contratistas de todos los tamaños para llevar a cabo proyectos de envergadura variable, desde los trabajos de mantenimiento menores hasta los proyectos de construcción de caminos a gran escala. Para alcanzar completamente los beneficios de emplear al sector privado debe haber primero un volumen de trabajo de tamaño adecuado. Segundo, debe haber también un número suficiente de compañías constructoras que creen la demanda de trabajo y por lo tanto una competencia realista con los precios competitivos relacionados.

Aunque ningún mercado puede funcionar sin demanda, no es suficiente simplemente generar la demanda, sino también es necesario desarrollar una capacidad institucional dentro del país para lograr la ejecución de los trabajos a través de una industria de contratación privada.

Bajo el sistema contable obligatorio ejercido por las organizaciones del Estado, no había necesidad de un contrato, debido a que el cliente, el diseñador y el contratista eran la misma organización. Sin embargo, cuando los proyectos son realizados por el sector

privado existe la necesidad de un acuerdo formal entre el comprador (el gobierno) y el proveedor (el contratista). En muchos países, en donde organizaciones estatales son las responsables, no existen adecuados procedimientos y documentación a nivel nacional para la elaboración de los contratos, los cuales pueden ser adoptados por las agencias gubernamentales. Para los proyectos de alto valor, llevados a cabo por los grandes constructores nacionales, con frecuencia es posible utilizar la documentación de contratos internacionales tales como el FIDIC. Sin embargo, esta documentación de contratos tiende a ser inadecuada o muy compleja para proyectos de construcción menores y contratos de mantenimiento aceptados por los nuevos contratistas.

3. LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS CONTRATISTAS A PEQUEÑA ESCALA

Para los pequeños contratistas, como en todo negocio pequeño, el principal problema es la dificultad en la obtención de crédito. Comparado con otros negocios, las compañías constructoras pequeñas tienen un elevado monto de transacciones financieras y, por lo tanto, necesitan un mayor volumen de capital de trabajo. Esto es debido a la cantidad de materiales requeridos, a la relativamente elevada cifra de salarios para el personal y a la compra de equipo o costos de arrendamiento. También es necesario capital de largo plazo para cubrir los costos de la expansión del negocio y financiar la compra y depreciación del equipo.

Las empresas constructoras estatales recibieron soporte financiero de otros departamentos gubernamentales y por lo tanto no fueron afectadas por pagos retrasados debido a que el financiamiento es obtenido del gobierno central. Sin embargo, los contratistas privados dependen de los pagos regulares para mantener el personal, pagar salarios, obtener insumos y mantener una buena relación con sus agencias de crédito.

Mientras que el acceso al financiamiento y la pobre documentación son los problemas principales que experimentan los contratistas pequeños, quienes intentan desarrollar sus negocios en el sector de la construcción y el mantenimiento de vías, existen otros problemas los cuales impiden la expansión de sus negocios. Contratistas pequeños y grandes frecuentemente se quejan de una pobre continuidad de trabajo. Estos podrían tener un espacio de varios meses entre contratos. Esto se atribuye frecuentemente a la naturaleza de las autoridades a cargo de las vías, las cuales acostumbran llevar a cabo trabajos cuando los recursos financieros están disponibles por parte de los ministerios de hacienda. Como frecuentemente no existe un sistema para asegurar un presupuesto regular garantizado por parte del Ministerio, no es posible ofrecer contratos sobre una base consistente. Los contratos son por lo tanto realizados cuando se tiene dinero disponible para ello.

Cuando los contratos están disponibles y el contratista es capaz de obtener financiamiento suficiente para competir por y llevar a cabo los trabajos, el contratista se enfrentará entonces con varios problemas adicionales. Estos problemas incluyen:

1. La dificultad para recluir mano de obra y supervisores adecuadamente entrenados
2. La baja disponibilidad y/o costos elevados de los materiales de construcción
3. los elevados costos de capital del equipo y las elevadas tasas de interés de los créditos
4. La falta de equipo de construcción para contratar y dificultad para obtener repuestos
5. Una pobre supervisión en las obras y una falta de disponibilidad del personal para atender asuntos por parte de las autoridades encargadas de las vías

4. EL MARCO INSTITUCIONAL EN LOS PAISES EN DESARROLLO

En los países en desarrollo, la mayoría del trabajo de administración de contratos se lleva a cabo por empresas de consultoría. Estas empresas son capaces de efectuar trabajos de diseño en donde sea necesario, preparar documentos contractuales, licitar, seleccionar contratistas, supervisar su trabajo, y autorizar pagos mensuales. Estas son en efecto empresas que actúan como agentes para llevar a cabo una parte importante del trabajo, el cual tendría que realizarse por el personal perteneciente a la organización responsable de las vías. Aunque el trabajo que estas empresas son capaces de realizar reducirá los requerimientos por parte de la autoridad vial, esto no elimina la necesidad de llevar a cabo los procedimientos contractuales.

Mientras que el arreglo tripartito entre el cliente, el contratista y el ingeniero consultor forma el centro del marco institucional dentro de los países desarrollados, existen también muchas otras organizaciones de apoyo las cuales son esenciales para permitir a la industria funcionar y desarrollar nuevas técnicas, materiales y mejorar la productividad. La Figura 1 indica la complejidad de las relaciones entre los grupos de interés en la industria de la construcción con la estructura de cliente, consultor y contratista, sus requerimientos institucionales y el marco de apoyo que existe para satisfacer estas demandas. Las líneas únicamente indican relaciones, las cuales podrían existir para satisfacer las demandas de la industria de la construcción y no incluyen otros vínculos que podrían existir por otras razones.

Dentro de cada sector dentro del marco de apoyo podrían existir organizaciones que proporcionen varios apoyos similares a la industria. Las diferentes organizaciones dentro del esquema proporcionan su apoyo de diversas maneras. En un extremo, algunas proporcionan un servicio general a la industria y por el otro existen organizaciones que están relacionadas principalmente con la asistencia a sus propios miembros.

- **Las organizaciones comerciales:** consisten en proveedores de materiales y fabricantes, que trabajan para promover sus productos y servicios a los contratistas y consultores.
- **Las asociaciones de contratistas y de consultores:** organizaciones que colaboran en el desarrollo de procedimientos contractuales y de estándares nacionales.

- **Las sociedades de capacitación:** estas proveen conocimientos y lo difunden a toda la industria, y cuentan con ingenieros y personal técnico para examinar y certificar. .
- **Las organizaciones educativas, de capacitación y de investigación:** estas consisten de varias universidades y colegios técnicos para brindar cursos y capacitación que conlleve a la acreditación profesional.
- **El gobierno:** establecer y financiar agencias para proveer información y asistir a aquellos funcionarios que desarrollan políticas. En el Reino Unido existe un número de estas agencias las cuales incluyen, Hydraulics Research (HR) y el Transport Research Laboratory (TRL).

5. LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN LOS PAISES EN DESARROLLO

La industria de la construcción en los países en desarrollo tiene los mismos requerimientos institucionales que en los países desarrollados los cuales se muestran en la tabla presentada anteriormente. Los grupos principales de interés también son los mismos, sin embargo, el “balance del poder” es significativamente diferente que en los países desarrollados. La Figura 2 presenta la diferencia del poder de los grupos de interés entre los países desarrollados, en desarrollo y los países emergentes. En primer lugar, nótese que en los países en desarrollo el cliente puede frecuentemente provenir del sector privado. La falta de recursos y de experiencia de los contratistas en los países en desarrollo los coloca en una posición mucho más débil que el gobierno y el cliente.

Así, bajo el sistema de contratación tradicional, los contratistas se ven forzados a aceptar un riesgo contractual proporcionalmente mayor, de lo que son capaces de enfrentar, cuando se compara con sus contrapartes en los países desarrollados. Finalmente, en los países desarrollados, la mayor parte del trabajo de administración de contratos es llevada a cabo por empresas de consultoría. Por el contrario, en los países en desarrollo y en los países de reciente formación, la profesión de consultoría es casi inexistente.

El esquema de apoyo en los países en desarrollo es también muy débil. Aunque diversas organizaciones podrían existir en la mayoría de las categorías discutidas arriba, existe frecuentemente solo una o dos en cada categoría, las cuales poseen recursos limitados para proveer un nivel significativo de apoyo. En los países desarrollados, muchas de las organizaciones en el esquema de apoyo son financiadas por los tres agentes involucrados. Dentro de los países en desarrollo, el recurso financiero no está disponible debido a que la profesión de ingeniería es prácticamente inexistente, los contratistas poseen recursos financieros muy limitados y los presupuestos del gobierno no son suficientes para satisfacer los requerimientos del mantenimiento vial, o apoyar a la industria que lleva a cabo el mantenimiento. .

VINCULOS ENTRE LOS USUARIOS Y PROVEEDORES EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

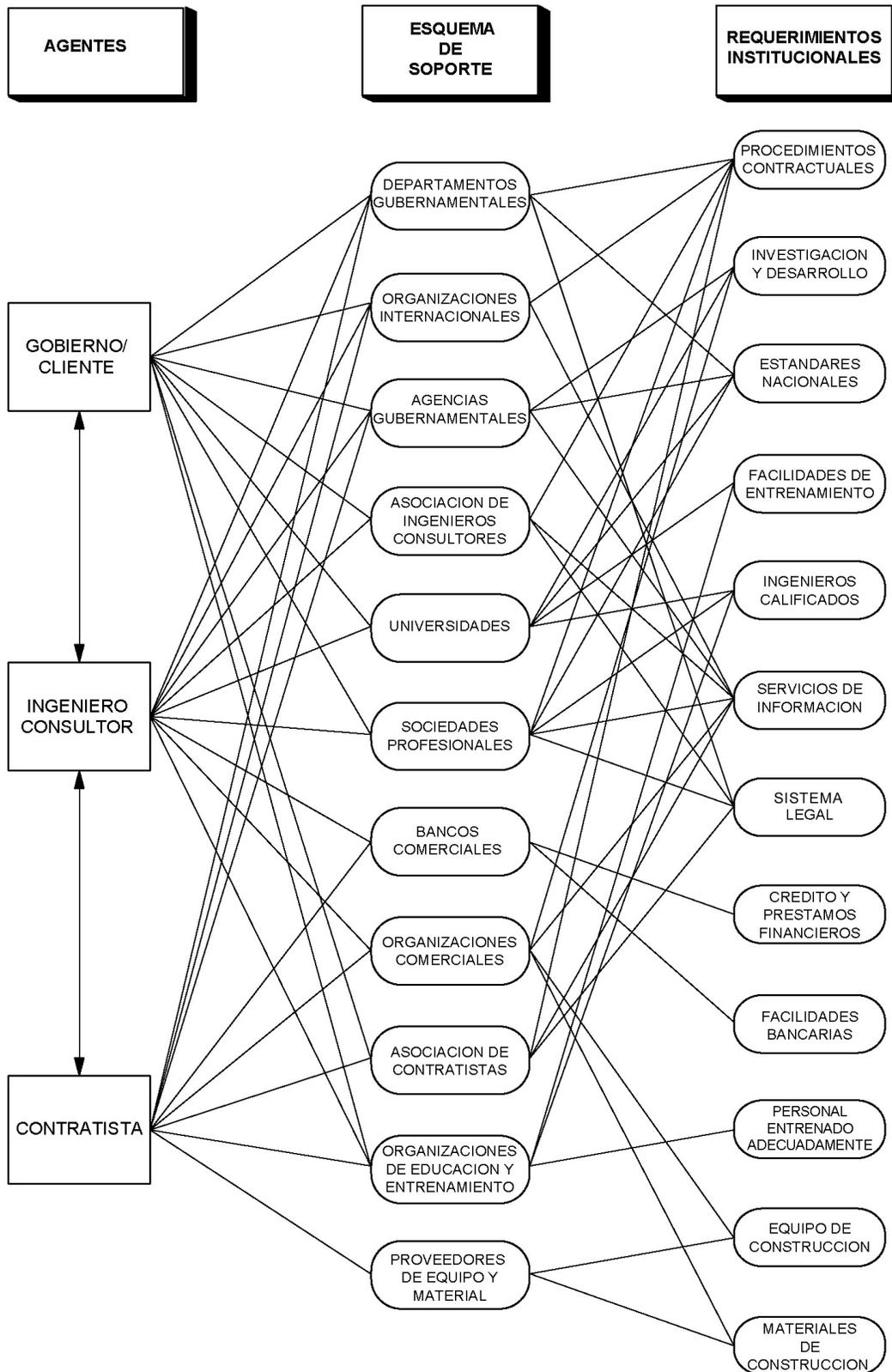


Figura 1: Vínculos entre las diferentes instituciones

La capacitación del personal de la industria de la construcción a todos los niveles desde los ingenieros, los administradores de la construcción y los trabajadores en general es una de las funciones primarias del esquema de apoyo. Estudios llevados a cabo por el Banco Mundial (Auerhan 1985) subrayan que mientras que la falta de financiamiento fue un problema mayor junto con el deficiente sistema educativo en el Africa subsahariana, esta no fue la única causa. El estudio encontró que otra causa fue la falta de administración y planeación de los recursos dentro del sistema educativo. Además, hay una baja reputación de los temas de administración dentro del sistema educativo, lo cual resulta en una falta de personal preparado y de especialistas en estas áreas. Esta situación tiene un número de efectos de más largo plazo que aquellos que reciben capacitación en las actividades relacionadas con la construcción. Mientras que son capaces de recibir educación sobre las habilidades en aspectos formales de la ingeniería, existe poco entrenamiento en las habilidades de construcción utilizando tecnología más básica o en la administración de negocios. La falta de infraestructura física y la centralización de las instituciones educativas, usualmente en las capitales da como resultado una capacitación pobre en las provincias. Finalmente, la falta de recursos de información dentro del sector educativo contribuye a la falta general de recursos de información dentro del sector de la construcción.

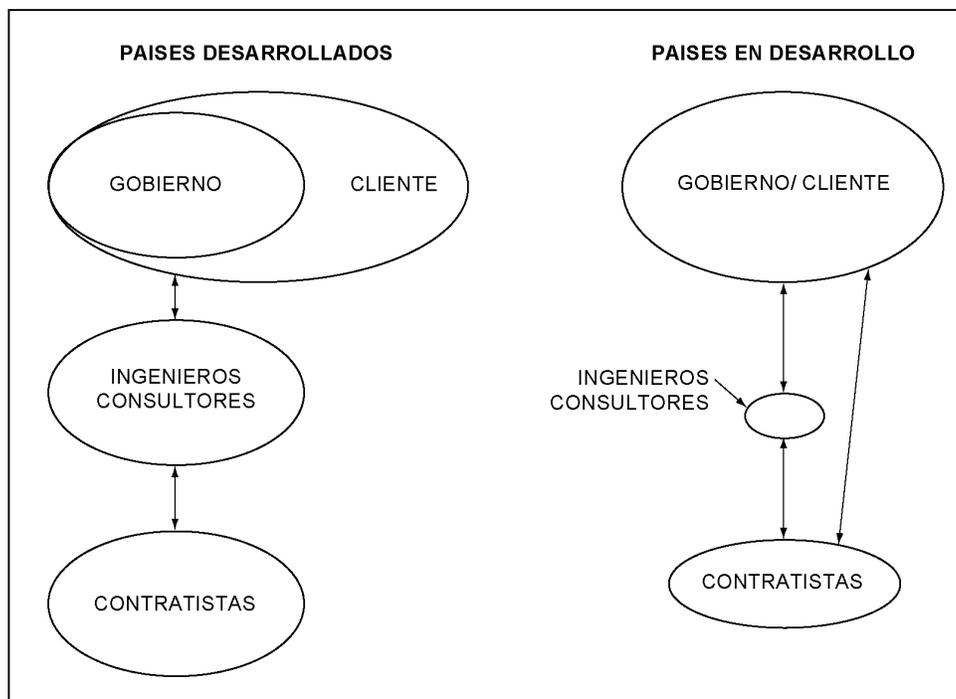


Figura 2: Fortaleza relativa de los agentes involucrados en el sector de la construcción y el mantenimiento de vías.

Dentro de los países en desarrollo, el sistema tripartito no funciona debido a que la profesión de consultoría técnica es prácticamente inexistente. Esta situación requiere un modo de operación diferente para la industria en donde el cliente se encargue de los actos principales de la ingeniería. Esto significa que los departamentos gubernamentales deben

llevar a cabo el trabajo de diseño y entonces preparar, licitar y supervisar los contratos para el trabajo que éstos requieren realizar. Dentro del sistema existente de empresas gubernamentales hay la capacidad para llevar a cabo el diseño en la misma organización a cargo de las vías. Los resultados del grupo de diseño son entonces pasados a las cuadrillas de trabajo para ejecutar el trabajo y para asegurar que éste sea construido con los estándares convenidos. Esto conlleva a una limitada experiencia y capacidad para preparar y administrar los documentos del contrato, supervisar contratistas independientes y medir y certificar el trabajo terminado para los pagos mensuales.

Existe por lo tanto dos problemas institucionales distintos, los cuales deben ser considerados por los países quienes están intentando utilizar al sector privado para realizar el mantenimiento y construcción de vías.

1. La falta de consultoría técnica profesional.
2. La insuficiente capacidad dentro del esquema de apoyo para asistir al sector de los contratistas.

En el numeral 1, el objetivo de largo plazo podría ser el desarrollo de la profesión de ingeniería. Esto, sin embargo, es posible que tome muchos años o más aun décadas en algunos casos antes de que el sector tenga la capacidad suficiente para realizar las funciones que serían demandadas para esto. Dado que existe una capacidad de diseño en las agencias gubernamentales, la solución más apropiada en el corto y mediano plazo será el desarrollar la capacidad de las agencias gubernamentales para preparar, asignar y administrar los contratos.

El sector de la contratación está generalmente poco desarrollado, sin embargo, esto puede ser atribuido principalmente a la falta de un esquema de apoyo para la industria. El desarrollo de una estructura de apoyo extensiva no será posible a corto o mediano plazo, sin embargo, debe de establecerse un nivel más bajo de apoyo que trate las necesidades centrales.

6. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESQUEMA DE APOYO

Para alcanzar “un esquema institucional para la privatización”, es necesario iniciar y desarrollar organizaciones que puedan proveer el esquema de apoyo mostrado en la Tabla 1. Este proceso toma un largo tiempo y es particularmente difícil de realizar con recursos limitados.

Varios países y organizaciones internacionales de crédito han intentado diferentes métodos para asistir en la creación de un esquema de apoyo. El tema en común de los métodos es el establecimiento de una organización o proyecto que sea capaz de proveer una serie de opciones de servicios de apoyo diferentes en lugar de obtener uno solo como ocurre en muchos países desarrollados.

Los cuatro estudios de caso descritos más adelante tienen como objetivo el ofrecer una visión amplia de los diferentes tipos de organizaciones o proyectos, los cuales han sido implementados intentando proveer el esquema de apoyo. La tabla resume los estudios de caso indicando los agentes que han iniciado y apoyado la iniciativa y las partes del esquema de apoyo que cada organización o proyecto intenta proveer.

Tabla 1: Ejemplos de las iniciativas de apoyo actuales

Organización / Proyecto	Apoyo proporcionado por	Esquema de apoyo
• Khupuka	Organización No-Gubernamental (ONG)	1. Asociación de Contratistas 2. Educación y Capacitación
• Asociación de Contratistas de Ingeniería Civil de Tanzania (TACECA)*	Contratistas de Tanzania	1. Asociación Contratista 2. Educación y Capacitación 3. Proveedores de Equipo y Material 4. Bancos Comerciales
• ASIST * (Apoyo en Servicios de Asesoría, Servicios de Información y Capacitación)	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1. Organizaciones Internacionales 2. Departamentos Gubernamentales 3. Agencias Gubernamentales
• MART * (Administración de la Tecnología Apropiada en Vías)	DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional)	1. Departamentos Gubernamentales 2. Agencias Gubernamentales 3. Universidades 4. Sociedades Educativas

* Por sus siglas en Inglés (Nota del Traductor).

6.1 Khuphuka

Khuphuka fue establecida en 1991 como una asociación voluntaria por un grupo de líderes comunitarios quienes estaban interesados en la falta de oportunidades económicas disponibles a la mayoría de la gente en KwaZulu-Natal, en Sudáfrica. Su objetivo fue el establecer una organización que, a través de la *capacitación vinculada a la producción*, proporcionara a la gente un punto de entrada a la economía de la región, al mismo tiempo que se fortalecían las estructuras de las comunidades y se promoviera su desarrollo. La población con prioridad en los objetivos era: 1) los grupos comunitarios comprometidos o por comprometerse en el desarrollo, 2) los adultos y jóvenes desempleados (especialmente las mujeres – al menos el 30 por ciento), y 3) las empresas que ya existen o que están surgiendo, tales como los fabricantes pequeños y los constructores

contratistas. El concepto de Khuphuka es que los intereses de estos tres grupos son complementarios, y que los grupos comunitarios podrían proveer un mercado para los contratistas, al mismo tiempo que los contratistas podrían proveer oportunidades de trabajo local.

En lugar de simplemente intentar proveer empleo a corto plazo (probablemente insostenible), Khuphuka tiene como objetivo el crear *empleadores*, quienes a su vez generen empleo. Los empleadores potenciales son miembros de las comunidades locales, quienes participan en el proceso de desarrollo de la comunidad como socios de Khuphuka y aprenden las habilidades para identificar e implementar oportunidades del proyecto (Miles and Ward 1998).

6.2 La Asociación de Contratistas de Ingeniería Civil de Tanzania (TACECA)¹

La Asociación de Contratistas de Ingeniería Civil de Tanzania fue fundada hace dos años con el fin de aumentar la capacidad y el potencial de los contratistas locales a un nivel en donde estos puedan manejar cualquier proyecto de construcción dentro del país. La vasta mayoría de los miembros esta formada de contratistas de Tanzania, incluyendo tanto grandes compañías como negocios de una sola persona. Cada miembro paga una suscripción anual, de acuerdo con el tipo de trabajo que desempeñe, lo cual provee el financiamiento para las actividades de la asociación. El principal objetivo de la asociación es proteger el interés y fomentar la cooperación entre sus miembros permitiendo y motivando la participación en todos los programas de construcción.

Existen dos actividades que se realizan actualmente por la asociación, las cuales son particularmente interesantes ya que destacan las maneras en las cuales una asociación de contratistas esta cumpliendo con el papel que es usualmente realizado por otra organización en el esquema de apoyo (TACECA 97).

1. TACECA está incentivando activamente la formación de empresas conjuntas entre los grandes y pequeños contratistas. En estos acuerdos, el contratista grande participa en licitaciones para obtener contratos grandes. Después, este gran contratista entregará algunas tareas pequeñas de estos contratos a los contratistas pequeños que forman parte de la empresa conjunta. En algunos casos, el contratista grande podría proveer también los materiales de construcción y el equipo para todo el proyecto. Los contratistas de pequeña escala serán pagados por el gran contratista por su trabajo menos un porcentaje para cubrir sus gastos indirectos (aproximadamente el 7%) y los costos de cualquier material o equipo que se haya proporcionado. Este sistema se beneficia de los grandes contratistas quienes poseen recursos financieros suficientes para manejar proyectos grandes. Los pequeños contratistas son proveídos de manera efectiva con el esquema de apoyo a través del contratista grande mediante un sistema bancario, de la provisión de equipo y materiales y de educación y capacitación por parte del personal del contratista grande. Los contratistas grandes apoyan el esquema ya que éstos son capaces de competir por contratos más grandes y la cuota de

¹ Por sus siglas en Inglés (Nota del Traductor).

mantenimiento es obtenida de los contratistas pequeños lo cual les ayuda a cubrir sus costos indirectos.

2. En asociación con el Consejo de la Construcción Nacional de Tanzania, el TACECA intenta establecer un fondo para el desarrollo de la industria de la construcción, el cual proveerá a los consultores y contratistas de capital de trabajo y dinero para la adquisición de herramientas y equipo. Se ha propuesto que este fondo será establecido a través de una combinación de subsidios por parte del gobierno y las agencia internacionales de financiamiento, y de acciones compradas por los contratistas y otros grupos de interés dentro de la comunidad. Después que se haya logrado unos fondos suficientes, se ofrecerían préstamos a las empresas de la construcción con tasas preferenciales. Esto mantendrá al fondo y cubrirá sus costos operativos pero no resultará en un beneficio elevado. En efecto, el fondo operará como un banco comercial atendiendo únicamente a los trabajos relacionados con la industria de la construcción.

6.3 ASIST² (Apoyo en Servicios de Asesoría, Servicios de Información y Capacitación)

El proyecto ASIST está operado bajo los auspicios de la estructura regional para Africa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con apoyo técnico por parte del Departamento de Políticas de Desarrollo (POL/DEV) con base en Ginebra, y en cooperación conjunta con el Equipo Multi-Disciplinario de Consultoría de la OIT establecido en Harare, Zimbabwe.

El objetivo general del ASIST es lograr la adopción a gran escala de los métodos de uso intensivo de mano de obra en las políticas y programas de inversión en el transporte e infraestructura nacional como una estrategia para reducir la pobreza. El objetivo inmediato del ASIST es el incrementar el uso y la eficiencia de los métodos basados en el uso intensivo de mano de obra para llevar a cabo trabajos de infraestructura, particularmente de vías, en las actividades de construcción y mantenimiento en el Africa Subsahariana.

Para poder lograr el objetivo inmediato, el proyecto fue dividido en tres componentes, como se deriva de sus siglas: apoyo de consultoría (consultoría técnica, política y de respaldo), servicios de información (redes viales, servicio de atención técnica, publicaciones e investigación), capacitación (cursos internacionales para ingenieros, instructores y técnicos especializados).

El ASIST trabaja de manera cercana y efectiva junto con las autoridades, las agencias encargadas de las vías y con el personal del proyecto en su región proporcionando los servicios descritos anteriormente.

² Por sus siglas en Inglés (Nota del Traductor).

6.4 MART³ (Administración de la Tecnología de Vías Apropriadada)

La iniciativa de la Administración de Tecnología de Vías Apropriadada (MART) tiene como propósito el reducir tanto los costos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de vías, como de la operación vehicular en los países en desarrollo. Se encuentra basado en un proyecto de investigación financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID⁴, antes conocido como ODA) del Reino Unido dentro de su programa de Desarrollo Tecnológico e Investigación (TDR)⁵. El proyecto es conducido por la Unidad de Empresas de la Construcción del Instituto de Ingeniería de Desarrollo de la Universidad de Loughborough, en asociación con dos consultores especialistas establecidos en el Reino Unido.

La fase actual del programa MART llevará a cabo de manera conjunta la diseminación del conocimiento actual de las tecnologías basadas en el uso de la mano de obra y en el uso de equipos de tecnología intermedia, junto con el desarrollo de empresas privadas de la construcción para producir una serie de procedimientos sobre cuatro tópicos prioritarios:

- las herramientas manuales;
- el equipo intermedio;
- el desarrollo del sector privado y
- el establecimiento de instituciones relacionadas con la construcción.

La iniciativa MART está fuertemente basada en la investigación, y tanto el DFID como el MART observan sus impactos principales al proveer un análisis y una recopilación para apoyar iniciativas prácticas de proyectos. Así, la mayoría de los resultados serán dados en la forma de artículos y otras formas de publicación adecuados como material de referencia y además se proveerá de un registro independiente y confiable de los avances en este tema. Por lo tanto, el proyecto MART asistirá al esquema de apoyo al recopilar experiencias internacionales por parte de las organizaciones internacionales de financiamiento, por parte de los consultores y de otras organizaciones de investigación y además proporcionando información de una manera más fácil de emplear por las agencias gubernamentales, y los centros de capacitación tales como universidades y sociedades educativas.

6.5 La revisión de los casos de estudio

Los métodos adoptados por los cuatro estudios de caso distintos muestran la asistencia al esquema de apoyo a diferentes niveles. Khupuka y TACECA son similares ya que cada uno intenta proporcionar asistencia a los contratistas en las obras trabajando directamente con los grupos afectados por la falta de un esquema de apoyo. Sin embargo, también son diferentes en su método, ya que TACECA es una organización que tiene como propósito el desempeñar el papel de varios servicios diferentes en el esquema de apoyo. Sin

³ Por sus siglas en Inglés (Nota del Traductor).

⁴ Por sus siglas en Inglés (Nota del Traductor).

⁵ Por sus siglas en Inglés (Nota del Traductor).

embargo, mientras Khupuka es también una organización, existe para promover el desarrollo de otras organizaciones y una mayor capacidad dentro de la industria. El objetivo fundamental de Khupuka es trabajar ella misma por fuera de un trabajo. Adicionalmente, la asociación de contratistas siempre será requerida por grupos gubernamentales en tópicos de importancia para sus miembros.

El MART y el ASIST son iniciativas similares ya que ambas complementan y asisten el esquema de apoyo frágil que ya existe. Estos no intentan crear nuevas organizaciones sino asistir con la provisión de requerimientos institucionales faltantes y facilitar los vínculos entre estos requerimientos y las organizaciones de apoyo apropiadas. El MART y el ASIST predominantemente tienen vínculos con departamentos del gobierno y con agencias y pueden por lo tanto facilitar también el desarrollo del programa institucional interno de la construcción de estas organizaciones. Por ejemplo, la iniciativa MART esta actualmente finalizando guías y procedimientos sobre las políticas y tópicos a ser resueltos en el establecimiento de una capacidad del sector privado en la construcción y mantenimiento de vías.

7. CONCLUSION

Este documento ha discutido los desarrollos del sector privado en los países en desarrollo, particularmente en Africa, así como el esquema establecido en los países desarrollados. Asimismo, el artículo revisa los obstáculos enfrentados por los contratistas privados pequeños para desarrollar y expandir sus negocios y subraya la necesidad de un esquema para regular la contratación privada.

Este artículo también ha subrayado que existen muchos factores a considerar cuando se pasa al sector privado la responsabilidad de llevar a cabo la construcción y el mantenimiento de vías. Principalmente, existen dos procesos que deben ser realizados.

Primero, la implementación tanto de los procedimientos de contratación como de la administración del contrato mismo. Conforme se amplía el uso del sector privado para llevar a cabo el mantenimiento y construcción de vías, la autoridad gubernamental encargada de las vías tiene que cambiar su papel de ser una agencia ejecutora a una agencia supervisora de contratos. Este cambio produce una variedad de problemas ya que frecuentemente no existen formas adecuadas para los contratos de proyectos de vías. El personal de la autoridad encargada de las vías esta acostumbrada a organizar grupos de trabajo y no esta acostumbrada a administrar contratos. Así, dicho personal desconoce los procedimientos y las funciones, las cuales se requieren realizar cuando se administran contratos. Por lo tanto, existe la necesidad de reestructurar la autoridad encargada de las vías y modificar y reconvertir personal a todos los niveles para subrayar las nuevas tareas las cuales tendrán que desarrollar cuando se tenga que administrar contratos.

Segundo, existe también la necesidad de desarrollar un cambio de actitud de un esquema por parte del gobierno a un esquema por parte del sector privado. Este cambio puede representar problemas para el personal ya que los cambios señalados en la Tabla 2 ocurrirán a una velocidad mayor que los cambios culturales (Prokopenko 1992).

Tabla 2: Diferencias entre los esquemas del Estado y del Sector Privado

Características de la empresa propiedad del gobierno	Características del sector privado
<ul style="list-style-type: none"> • Asegura que los trabajos sean asignados a la persona correcta en el tiempo correcto • Las políticas tienen como propósito balancear los objetivos económicos y sociales • Estructura administrativa vertical • La planeación es un ejercicio reactivo • La unidad de grupo es enfatizada por motivación • Protocolo, jerarquía y estatus son importantes • La educación es una inversión en prestigio 	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos humanos disponibles (habilidades y potenciales) son ajustados con la misión y los objetivos de la corporación • Las políticas tienen como propósito el desarrollar una cultura coherente y balancear las necesidades actuales y futuras • Estructura administrativa horizontal • La planeación esta integrada completamente • La individualidad es enfatizada por motivación • La informalidad y la competencia son importantes • La educación es una inversión en el éxito y desarrollo personal

Finalmente, existe la necesidad de realizar construcción de instituciones, una tarea separada, que debe ser realizada en paralelo a la implementación del programa de privatización. La construcción de instituciones debe ser realizada tanto para la organización del cliente como para el esquema de apoyo a la industria de la construcción para asegurar que la asistencia necesaria por los grupos de interés principales, particularmente contratistas, estará disponible.

REFERENCIAS PRINCIPALES

Auerhan et al, (1985), Institutional Development in Education and Training in Sub-Saharan African Countries. Washington D.C: World Bank

Kirmani S, Blaxall J, (1988), The Construction Industry in Development: A strategy for Bank assistance. Washington D.C: World Bank

Larcher, P. (1998). An Institutional Framework for Road Sector Privatisation. Paper presented at the Regional Workshop on the Development of Local Contractors and Consultants for the Road Sector, 16-17 November 1998. Harare, Zimbabwe

Lehobo, (1997), The Transformation of the Labour Construction Unit from an executing agency to a contract supervisory agency, In Labour Based Roadworks: A state of the art review, Larcher P (ed.), IT publications, London

Miles D, Ward J, (1998), Integrating Infrastructure and Small Enterprise Development within Low Income Communities: The Khuphuka concept, Loughborough University, UK

Prokopenko J, (1992), Human resources management in economies in transition: The East European Case, ILO, Geneva

Relf, (1987), Guidelines for the development of small scale construction enterprises, ILO, Geneva

TACECA, (1997), Workshop papers on Local Contractor Capacity Building, Tanzanian Civil Engineering Contractors Association, Dar es Salaam

World Bank, (1984), The Construction Industry: Issues and Strategies in Developing Countries. Washington D.C: World Bank

Young R, (1993), Policy biases, small enterprises and development, Small Enterprise Development. Vol. 4 No. 1, IT publications, London