

# UN NUEVO MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION Y EL FINANCIAMIENTO DE CAMINOS RURALES MUNICIPALES: UN ESTUDIO DE CASO EN GUATEMALA

G. Ruan, World Bank (1999)

## Objetivos del estudio de caso

Este estudio de caso examina los planes para el mantenimiento sostenible de caminos rurales en Guatemala. Detalla los componentes financieros y administrativos del proyecto piloto, así como de las actividades complementarias. El objetivo central del proyecto piloto, realizado en la región rural de San Marcos, es mejorar el acceso de la gente del campo a los servicios económicos y sociales.

## 1. INTRODUCCION

La pobreza se encuentra ampliamente extendida y profundamente enraizada en la población indígena rural de Guatemala. Más del 70 por ciento de los pobres viven en áreas rurales y sólo con gran dificultad pueden tener acceso a los servicios económicos y sociales más básicos. El programa La Paz es una exhortación para un mejor acceso en las poblaciones campesinas a los servicios económicos y sociales, a la seguridad alimenticia, a los ingresos rurales crecientes y a la creación de empleos locales, todo lo cual requiere de acceso físico hacia y desde las comunidades rurales. Los caminos en buenas condiciones son un ingrediente clave en los desarrollos rurales ya que a lo largo del año el acceso mejora el impacto de las participaciones en otros sectores, esto es, en la agricultura, la salud y la educación.

La parte central y los montes de la Sierra Madre al noroeste de Guatemala son las zonas más pobres de ese país. A estas áreas también se las conoce como ZONAPAZ. El departamento de San Marcos, que es la sede del proyecto piloto, se encuentra en la parte occidental más alejada de ZONAPAZ. El proyecto piloto se concentrará en el área de los montes de San Marcos, y en los doce municipios que constituyen el Altiplano Marquense. El área estuvo seriamente afectada durante los años de conflicto. El altiplano tiene un alto potencial agrícola para la producción de trigo, maíz, papas, brócoli y frutas de clima templado.

## 2. LOS CAMINOS RURALES EN GUATEMALA: EL CONTEXTO

El subsector de caminos rurales se caracteriza por tener múltiples actores y una carencia de estándares y previsiones de mantenimiento sostenibles. Los caminos rurales son construidos y rehabilitados por el ministerio de caminos del sector central a través de la Dirección General de Carreteras (DGC), la Oficina del Vicepresidente, algunos proyectos agrícolas, los gobiernos locales (municipios) y las comunidades con la asistencia de numerosos fondos (esto es, FONAPAZ, Fondo Solidaridad, FIS), y ONGs autónomas. Cada agente tiene sus propios criterios de inversión, es decir,

que se aplican diferentes reglas para el mismo tipo de caminos. Todavía más importante, es que no hay un sistema coherente para la conservación de inversiones en caminos rurales en Guatemala. El resultado final es un acuerdo de intervenciones ad hoc, insostenibles.

En un esfuerzo para mejorar el acceso al campo, entre 1978 y 1996, el gobierno, con el apoyo de USAID, tenía un programa para construir, rehabilitar, y conservar los caminos rurales usando métodos basados en el uso intensivo de mano de obra. Este programa generó una red de alrededor 2,100 Km de caminos rurales que cayeron bajo la responsabilidad de la DGC. El propósito primordial de la DGC es el mejoramiento y la conservación de la red de caminos principales y terciarios en ese orden. En el Plan Maestro de Transporte (PMNT) de 1996, y consistentemente con la tendencia imperante hacia la descentralización en Guatemala, la DGC ha expresado su interés en descentralizar la planeación y la gestión de parte de la red de caminos.

La mayoría de los caminos en el altiplano marquense, construidos por las comunidades y los municipios (970 Km en total), se encuentran en malas condiciones por la falta de mantenimiento. Las intervenciones están limitadas a reparaciones de emergencia y muchos de estos caminos se vuelven intransitables durante las épocas de lluvias. Conforme a la ley, los caminos de acceso local son responsabilidad del municipio, sin embargo, el derecho de vía de estos caminos no está registrado y en general la responsabilidad sobre estos caminos no ha sido asumida por los municipios. Esta situación probablemente será la misma en otros departamentos de la ZONAPAZ y podría suceder también en otras partes del país. En suma, la red de caminos municipales en Guatemala, la cual tiene de dos a tres veces el tamaño de la red de caminos que se destina y que da servicio a la población rural (la cual constituye el 58% de la población total), carece de un marco institucional coherente para un financiamiento y una gestión sostenibles.

### **3. LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO PILOTO**

El proyecto piloto pretende diseñar y llevar a cabo gradualmente preparativos institucionales para el mantenimiento sostenible de varios niveles de la red de caminos rurales en Guatemala. Los arreglos institucionales involucrarán a la DGC, al Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), a los municipios, a las comunidades y al sector privado. Los arreglos estarán basados en una clara definición de la propiedad y de las responsabilidades y contendrán previsiones de costos compartidos entre algunas de las partes. Luego de revisar la experiencia piloto y el trámite habitual de las asignaciones presupuestales de los caminos, las previsiones de costos compartidos podrían extenderse para incluir a estos fondos viales. Este esquema de trabajo será inicialmente introducido en el área montañosa del departamento de San Marcos. Las experiencias que surjan serán cuidadosamente examinadas con la intención de repetir los resultados en el resto del país.

El proyecto piloto tiene tres componentes distintos:

1. La rehabilitación de las rutas nacionales y las rutas departamentales importantes en el Altiplano Marquense;

2. El ensayo de nuevas tecnologías económicamente rentables para el refuerzo de las superficies de rodamiento de los caminos rurales;
3. La dirección de un nuevo marco institucional para la gestión y el financiamiento de caminos rurales municipales. Esto incluye tanto el apoyo al desarrollo de contratistas locales para la ejecución de los trabajos, y el respaldo a las empresas de consultoría privada para la administración de los caminos municipales.

## **1. La Rehabilitación de Rutas Nacionales y Departamentales en el Altiplano Marquense**

El altiplano tiene una ruta nacional (RN12) que va de la capital departamental en el oriente (San Marcos) hacia la frontera mexicana en el poniente (Tacaná). Estos 80 Km de camino incluyendo el ramal que va hacia Tejutla serán completamente rehabilitados. Adicionalmente, hay 140 Km de caminos departamentales. El proyecto piloto incluirá la rehabilitación de los caminos departamentales. Alrededor de 50 Km de caminos departamentales serán rehabilitados usando nuevas tecnologías. Los restantes 90 Km de caminos departamentales se rehabilitarán como caminos ordinarios de grava.

## **2. Nuevas Tecnologías para un Refuerzo Rentable de Caminos Rurales**

En el altiplano, la precipitación anual es sumamente alta. Las lluvias someten a grandes esfuerzos a todos los caminos pero particularmente a los que están sin pavimentar y a los de grava en terrenos escarpados. La DGC y los municipios piensan que el recubrimiento de caminos rurales con materiales de bajo costo podría ser económicamente más adecuado que aplicar grava que es el método ordinario de construcción de caminos rurales. El proyecto piloto experimentará con el uso de dos o tres tecnologías sobre 50 Km de caminos departamentales a un costo cercano a los 50,000 dólares por kilómetro. El rendimiento, la solidez, los requerimientos y los costos de estas tecnologías (los materiales) se observarán detenidamente a lo largo del tiempo y ayudarán a las agencias guatemaltecas encargadas de los caminos a determinar la selección óptima de tecnología en áreas similares.

## **3. El Marco Institucional para los Caminos Municipales**

La pieza central del proyecto piloto es la creación de arreglos sustentables para la gestión y el financiamiento de caminos locales en áreas rurales. Este componente piloto introducirá un marco institucional innovador para la conservación de caminos rurales municipales en el altiplano del departamento de San Marcos, consistente con la política gubernamental de descentralización de la provisión de servicios a los municipios.

Los municipios, junto con las comunidades individuales, gradualmente asumirán la responsabilidad por los restantes 1,100 Km de la red.

## **4. LA GESTION DE CAMINOS RURALES MUNICIPALES**

Hay doce municipios en el altiplano marquense del departamento de San Marcos. La red promedio de caminos rurales municipales en el Altiplano es de 90 Km (entre

25Km y 200 Km). Estas redes son demasiado pequeñas como para justificar la dotación de la capacidad técnica en cada municipio para administrar los caminos. Los municipios por tanto se han asociado a fin de lograr los volúmenes requeridos para sacar provecho de las economías de escala, y ser capaces de proporcionar la infraestructura de caminos rentablemente.

En el primer semestre de 1997, los doce municipios del altiplano formaron una asociación (AMAMNO) para promover el desarrollo del área a través de la búsqueda de soluciones a cuestiones de interés común tales como los caminos. Los alcaldes de los doce municipios decidieron que esta asociación constituiría la entidad central para la administración de la red de caminos municipales. La planeación, la programación y la administración de los caminos municipales en los doce municipios en el altiplano serán dadas por contrato al sector privado a través de la asociación de los municipios

La AMAMNO, que consiste de los doce municipios, integrará una asamblea de representantes de cada municipio (esto es, el alcalde o un concejal) y de algunas de las comunidades. La asamblea designará a un consejo directivo con representantes de ambos grupos. El consejo recomendará disposiciones de costos compartidos a la asamblea, buscará y administrará fondos. El consejo estará encabezado por un director ejecutivo, nombrado por la asamblea. El consejo contratará a una empresa/unidad del sector privado para proporcionar servicios técnicos a los municipios.

La asociación UMAV (Unidad Marquense de Asistencia Vial) dará recomendaciones técnicas a los municipios y los asistirá en la preparación de los programas para varios años de inversión y mantenimiento. Además preparará, otorgará y gestionará contratos para caminos en representación de los miembros de la asociación. El INFOM que es la agencia nacional a cargo del desarrollo y la capacitación municipales actuará como consultor para el consejo. La DGC, que es la agencia central del sector para los caminos también será asesora del consejo. Se ha previsto que la reproducción de este esquema en otros departamentos creará un mercado para aquellas empresas del sector privado que provean servicios para la gestión de caminos municipales. En el primer año, los municipios cubrirán el 50 por ciento del costo de la UMAV. La participación de la AMAMNO se incrementará gradualmente a 60 por ciento en el segundo año, al 80 por ciento en el tercer año y finalmente al 100 por ciento en el cuarto año.

## **5. EL FINANCIAMIENTO DE LOS CAMINOS RURALES MUNICIPALES**

La AMAMNO instalará un fondo de caminos para los municipios el cual financiará tanto la rehabilitación como el mantenimiento de caminos municipales. El fondo tendrá dos cuentas separadas, una para la rehabilitación y otra para el mantenimiento. También se tiene previsto que el examen de los estudios para las asignaciones ordinarias del fondo de caminos facilitará el camino para los arreglos de costos compartidos para la conservación de caminos rurales municipales.

Dado el tamaño de la red municipal con relación a los recursos de los municipios, la red está dividida en dos categorías principales: (a) caminos municipales; y (b) caminos comunitarios. Para los caminos rurales municipales, los municipios

financiarán conjuntamente con el fondo de caminos en las siguientes proporciones: mantenimiento rutinario (50%), mantenimiento periódico (10%), rehabilitación (10%) y mejoras a la accesibilidad 5 (10%). Para los caminos comunitarios, las comunidades individuales compartirán costos con el fondo de caminos en las siguientes proporciones: mantenimiento rutinario (75%), mantenimiento periódico (10%), rehabilitación (10%) y mejoras a la accesibilidad (10%).

## **6. LAS ACTIVIDADES Y PRODUCTOS ADICIONALES DEL PROYECTO PILOTO**

Las actividades/productos adicionales del proyecto piloto incluyen:

- un inventario, una clasificación funcional, un estudio de la condición y la denominación gradual de todos los caminos rurales en el departamento de San Marcos (independientemente de la designación habitual). El inventario servirá como una base para la formulación tanto del programa global para los caminos municipales en el altiplano como para los programas individuales de varios años de cada municipio.
- el desarrollo de regímenes alternativos de mantenimiento (rutinario y periódico) los que podrían aplicarse benéfica y económicamente a varios niveles y áreas climáticas de la red de caminos rurales;
- el desarrollo de procedimientos sencillos para la supervisión de las condiciones del camino, la programación y los resultados del mantenimiento a largo plazo;
- la provisión de administración, capacidad técnica y asistencia para la supervisión a los contratistas de pequeña escala por parte de la UMAV. Se desarrollarán formas alternativas de fortalecer la capacidad de los contratistas locales basándose en la experiencia internacional con cooperativas de caminos, microempresas, contratistas individuales y grupos comunitarios. Para este fin los potenciales contratistas serán identificados y adiestrados en el mantenimiento de los caminos y la programación de los trabajos. Las empresas contratistas recibirán capacitación en administración financiera y en administración de costos. Se buscará colaboración con las ONGs locales relacionadas con la provisión de microcréditos (a precios de mercado);
- el desarrollo de estándares técnicos y criterios adecuados para la evaluación y selección de inversiones en caminos rurales. Esto se hará en colaboración con las diversas partes interesadas del sector (comunidades, municipios, fondos sociales, la DGC) a fin de asegurar la aplicación consistente de los criterios y los estándares técnicos aprobados por todos los actores dentro del subsector.

**Fuente: Ruan, G. (1999). Guatemala Main and Rural Roads Project. World Bank, Washington D.C.**