

Reporte No. PID10624

Nombre del Proyecto: Programa de Caminos rurales secundarios y principales- Guatemala

Región: América Latina y el Caribe

Sector: Caminos y Carreteras (90%), administración sub-nacional (10%)

Número de Identificación del Préstamo: PO55085

Entidad que solicita el Préstamo: Ministerio de Finanzas

Agencias que Implementan el Préstamo: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Dirección: Ciudad de Guatemala
Contacto: Flora Escobar de Ramos
Tel: (502) 362-6057;
Fax: (502) 362-6059

Infom- Instituto de Fomento Municipal
Ciudad de Guatemala
Contacto: Elio Abate
Teléfono: (502) 336-8103;
Fax (502) 334-6735

Categoría Ambiental: B

Fecha en que se preparó el PID: 10 de enero de 2003

Fecha de aprobación del Proyecto: 22 de noviembre 2002

Fecha en que aprobó el Banco: 18 de marzo de 2003

Historial y Sector del País: “Durante la época de lluvia, la comunidad afectada por el bloqueo de los caminos por lodo y derrumbes es lo que resulta en no poder comprar ni transportar productos al mercado.” Aldeano Mam, QPES.

Pobreza y Acceso: Más de la mitad de la población de Guatemala es pobre y casi 2 millones de personas en Guatemala viven en extrema pobreza. Aunque la pobreza urbana es significativa, la pobreza permanece como un problema rural en Guatemala. La pobreza es dos veces más alta en las áreas rurales y frecuentemente los pobres rurales viven aislados por la cantidad de transporte limitada y la infraestructura y servicios también.

Una red vial insatisfactoria, especialmente en las áreas rurales, es un factor determinante en el perfil de pobreza del país. Guatemala tiene el dudoso honor de estar entre los países más desiguales del mundo (GUAPA, 2002.) La ausencia de caminos para todo tiempo limita el acceso a los servicios básicos y una red de distribución para cosechas y productos esenciales, especialmente para los pobres. Esto ha sido particularmente desafortunado porque los pobres rurales derivan sus ingresos predominantemente de trabajo agrícola. También, ellos tienden a vivir en municipalidades pequeñas (menos de 10,000 personas) y mal atendidas. Así una clave para la reducción de la pobreza pide integrar estas municipalidades pequeñas, rurales que contienen grandes porcentajes de poblaciones pobres con servicios, mercados y el resto de la economía.

Entre las regiones en Guatemala, las regiones del norte y nor-oriental (el cinturón de pobreza) son las áreas más afectadas: más de una en tres personas de estas regiones es extremadamente pobre (32% en el norte y 39% en el nor-oriental, son extremadamente pobres.) Siendo la pobreza el problema de intervención, el criterio principal para elegir las asociaciones municipales bajo el RMRP son el nivel de pobreza y las necesidades de caminos.

Tabla I: Pobreza y Acceso a tipos de caminos por región, Guatemala 2000

HH's con acceso a Tipo de Camino / Total HHs** (%)

Todos los HHs pobres *

(%) de HHs Extremadamente pobres*

(%) de HHs No pobres*

%	Caminos pavimentados	Caminos sin superficie	Caminos de tierra	Veredas	Caminos no transitables
---	----------------------	------------------------	-------------------	---------	-------------------------

Todo	57	12	43	39.8	69.9	37.9	62.5	13.3	
Urbano	24	3	76	65.3	58.7	22.3	34.9	10.1	
Rural	67	17	33	28.3	75	44.9	75	14.7	
Regiones									
Metropolitana		21	2	79	65.2	57.3	22.3	34.3	3.2
Norte	66	17	34	25.8	66.3	15	75.1	17.8	
Nor-este		35	0	65	18.7	77.2	51.2	34.9	18.3
Sur-este		62	13	48	32.6	73.4	69.9	77.8	14.4
Central		12	47	47.4	83.6	30	61.5	9.5	
Sur-oeste		60	10	40	37	76.2	38.7	69.3	16.1
Nor-oeste		80	29	20	29.3	61.7	48.2	91.7	20.5
Peten		2	56	47.7	70	51.1	67	2.3	

* Como porcentaje de todos los hogares en Guatemala. Estos números fueron tomados de la porción de 'Hogares' de ENCOVI 2000. **Como porcentaje de los hogares en la parte de 'Comunidad' de ENCOVI 2000. 'Total HHs' son aquellos que tienen PSU (Unidad de muestreo primario, por sus siglas en inglés) datos disponibles. Fuente: Cálculos del Banco Mundial utilizando ENCOVI 2000, Instituto nacional de Estadística, Guatemala.

En el cinto de pobreza, que incluye los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz, más de 70% de los hogares son pobres y más de 30% son extremadamente pobres, por ejemplo tienen un ingreso per capita de menos de \$255 dólares (Ver mapa 2.) También no es coincidencia que el acceso físico a estos departamentos, como se mide por porcentaje de hogares que experimentan cierre de caminos y porcentaje de hogares sin acceso a caminos para transporte motorizado, está entre los más altos del país (ver tabla 2.) Estos departamentos también son predominantemente indígenas: Pueblos que fueron severamente afectados por la guerra civil de 35 años que desestabilizó al país entre 1960-1995 (El Banco Mundial, 2001.)

La administración de red vial, tamaño y condición. Jurisdiccionalmente hay cuatro tipos de caminos en Guatemala: principales, secundarias, departamentales y rurales. La DGC está bajo la protección del MCIV que es responsable por la construcción, rehabilitación, y mantenimiento de gran parte de la red vial clasificada. La DGC también aporta fondos entre oficinas regionales para trabajo de caminos. Los caminos rurales son mantenidos en su mayoría por municipalidades, comunidades, DGC, dueños de fincas u otros (Fondo de Inversión Social, FIS, Fondo Nacional para FONAPAZ, etc.) Sin embargo, estos caminos rara vez reciben financiamiento del gobierno para mantenimiento. Todos los demás caminos, particularmente la red vial principal, recibe fondos para su mantenimiento de COVIAL, un fondo nacional creado en 1996. COVIAL es financiado por un sobrecargo al combustible de Q1.00 por galón. Aproximadamente, \$70 millones de dólares se recolectan de este sobre cargo.

Tabla 2: Tamaño y Condición de los Caminos de Guatemala

La red vial total de Guatemala es relativamente pequeña, midiendo 26,000 Km. De estos, 14,000Km se clasifican mientras que los demás aún están en el proceso de ser clasificados. 3. La red vial clasificada comprende casi 4,000 Km

de caminos primarios y secundarios (en su mayoría pavimentada) y 10,000 Km de caminos departamentales y rurales (sin pavimentar.) En los últimos 6 años un progreso considerable se ha hecho en la rehabilitación y mantenimiento de la red vial pavimentada, y hoy, 75% de esta red está buena o en relativamente buenas condiciones (condiciones de mantenimiento.) Menos de la mitad (45%) de la red vial sin pavimentar (que incluye caminos sin pavimentar secundarios, departamentales y rurales) esta en condiciones de mantenimiento. También es relevante que entre las sub-muestra de hogares y comunidades encuestada en el 2000, 13% de estos hogares utilizan caminos de tierra o veredas o caminos de herradura para alcanzar lugares fuera de su comunidad. 4. Estos hechos subrayan la necesidad de dos tipos de trabajo rural en Guatemala: primero la rehabilitación y el subsiguiente mantenimiento regular de los caminos rurales en Guatemala, y segundo, la mejoría de veredas, caminos de herradura y puentes de paso para el uso de comunidades remotas. El RMRP propuesto se dirige a ambas necesidades.

Caminos rurales constituyen alrededor de 63% del sistema de caminos total del país, con un largo aproximado de 19,000 Km. Se estima que menos de la mitad de estos caminos esta en condición de mantenimiento y que por la mala condición de la red, un gran porcentaje de estos caminos se vuelve intransitable durante el invierno. La ausencia de caminos para todo tiempo lleva a grandes pérdidas, especialmente para los pobres rurales, añadiendo a su condición.

Una evaluación a nivel nacional de la necesidad de trabajos en los caminos muestra que la ausencia de caminos todo tiempo son los responsables en su mayoría, por la ausencia de un sistema de transporte público confiable en esta parte del país. La pobre condición de los caminos lleva a costos de reparación y mantenimiento grandes para los operadores de transporte y la pobreza en estas áreas, no permite que los operadores transfieran sus costos al consumidor. La ausencia de caminos confiables también implica que las personas tengan que viajar más de una hora (una vía) para adquirir leña. La mayoría de hogares en

San Marcos y en Huehuetenango están a más de una hora del mercado, donde pueden comprar y vender sus productos.

Una vez la planificación para la rehabilitación de caminos y proyecto de mejoras sean financiados por el Banco, el BID y otras agencia multilaterales estarán completas, se cree que la red vial completamente pavimentada y el 55% de la no pavimentada estarán en condiciones buenas o transitables proveyendo atención adecuada se le dé al mantenimiento. Estas promesas le dan empuje al crecimiento económico en la región. Aún asumiendo que no haya o que muy poca movilización de los nuevos recursos y oportunidades de migración se den en esta región, la reducción del costo del transporte ayudará a las personas de la región, asegurándoles infraestructura de transporte barato y disponible.

Agencias múltiples y responsabilidades poco claras en los caminos rurales. Como se mencionó anteriormente, los caminos rurales del sub-sector, incluyendo los caminos municipales, se caracterizan por un gran número de agencias financieras y de implementación. El resultado de múltiples agencias estando involucradas es un disparate de nada, con intervenciones no sostenibles. El tema de las agencias múltiples involucradas en los caminos rurales y sus consecuencias fue discutido durante el Taller de Transporte Rural apoyado por el banco y realizado en Guatemala en mayo, 2001. Una de las conclusiones discutidas fue que hay una necesidad urgente de definir los papeles de cada agencia y de coordinar su intervención. Mucho se ha logrado a través de la operación continua del banco (Préstamo 4260-GU) pero el tema se dirigirá más a profundidad durante el desarrollo de la Estrategia del Transporte Rural. La estrategia del Transporte Rural que se preparará bajo el préstamo vigente contribuirá al desarrollo de un manejo y financiamiento más coherente de caminos rurales que también resultarían en una coordinación incrementada entre las Instituciones financieras Internacionales, otras agencias y los principales involucrados del sector.

1. Un camino permite el paso de vehículos con cualquier tipo de superficie. Puede ser pavimentada o no.

2. Los dueños de fincas juegan un papel especialmente significativo donde se encuentran. Una anécdota interesante se relaciona con los expertos locales: Un camino recientemente construido que conectaba de Guatemala a Honduras fue comisionado a principios de 1995. Sin embargo, un pedazo corto de este camino atravesaba una plantación de banano y el dueño de la plantación cobraba a los vehículos de carga una tarifa para el uso del camino. Este problema ha sido desde entonces resuelto.
3. Uno de los sub-productos del SMRRPP fue la clasificación de caminos.
4. Como parte del ENCOVI 2000, 481 unidades primarias de muestreo fueron hechas un muestreo, cubriendo un total de 4,844 hogares, más de dos tercios de los cuales eran rurales, y 57% de los cuales eran pobres.

4. Objetivos

“Tener un buen camino”, respuesta de un residente de un pueblo indígena Kaqchikel cuando se le pregunto la definición de bienestar.

Siguiendo los Acuerdos de Paz de 1996, el gobierno de Guatemala se comprometió a una política de descentralización como un medio de cohesión social incrementada y de reducir la pobreza. Es bien sabido que es crítico para la creación de una sociedad integrada la necesidad de conexión física y la eliminación de aislamiento geográfico. Por lo tanto, mejorar la red vial en el país asegurando una red vial disponible y barata fue identificado como uno de los retos principales del GoG. Estrategia para la reducción de pobreza (ERP) y en la recientemente tabulada Evaluación de Pobreza en Guatemala (GUAPA 2002.) El proveer caminos de buena calidad y con acceso adecuado todo el año a las áreas remotas es también clave en las metas de la administración actual.

Estas metas fueron reconocidas por primera vez en el Proyecto continuo de Caminos principales y rurales (Préstamo 4260-GU) el cual se hizo efectivo a finales de 1998, y fructífero en el Proyecto Piloto de los Caminos Rurales de San Marcos (SMRRPP.) El proyecto de caminos rurales secundarios y caminos

principales (RMRP) propuesto aquí es un paso importante en seguir con la asistencia del banco y cumplir con estos retos. El proyecto construye sobre el modelo del piloto bajo el SMRRPP a extender su apoyo de inversión a otras regiones de Guatemala, introducir nuevas formas de entrega de planes y servicios para participación aumentada de beneficiarios y organizaciones basadas en comunidades y fortalecer la política y el marco institucional para realzar la sostenibilidad del programa.

La meta extensa del RMRP propuesto es para incrementar la calidad de vida y promover desarrollo económico mejorando y manteniendo el acceso en las áreas rurales de mercados, escuelas, centros de salud y otra infraestructura social y económica a través de participación comunitaria amplia. Esto ayudará a reducir la pobreza rural y construir cohesión social. Al enfatizar la participación beneficiaria, el RMRP asegurará que las decisiones de desarrollo local reflejen las necesidades y prioridades de las comunidades rurales.

El proyecto involucrará la replicación del SMRRPP en 2 nuevas asociaciones en el Departamento de Huehuetenango, que es uno de los más pobres del país; y la consolidación del marco institucional puesto por el SMRRPP en San Marcos. Las claves dirigidas para el proyecto son: (i) casi 500,000 habitantes de Huista y MAMSOHUE serán provistos con mejor acceso; (ii) aproximadamente 400,000 habitantes de la región ADIMAM continuarán con el beneficio de mejor acceso; (iii) la replicación exitosa del modelo en otras municipalidades prueba que se puede colocar la institucional en su lugar aún en la ausencia de las juntas de incentivos que rodean la implementación de la iniciativa ZONAPAZ; (iv) el marco participativo y descentralizado institucional para manejar los consolidados de manejo de carreteras rurales; y (v) las instituciones que involucren fortaleza y estén preparadas para una gran intervención en el sector.

Los objetivos específicos del proyecto del RMRP son:

Mejorar el acceso en una base sostenible, mejorando veredas, caminos rurales, caminos secundarios/ carreteras departamentales, y carreteras principales;

Desarrollo de la capacidad institucional al nivel local y central, para el manejo de caminos rurales y el fortalecimiento de la participación local; y generar empleo en las áreas rurales.

Ya que el RMRP se extenderá en su marco probado en el SMRRPP, es importante revisar algunas de las características y lecciones aprendidas del piloto. Esto se presenta a continuación. La descripción del SMRRPP y su principal impacto a la fecha también se realzan en la Caja 1 y se describen más en el anexo 11.

La SMRRPP fue iniciada bajo el proyecto de Caminos rurales y principales actual (L4260-GU) en el departamento de San Marcos, en la parte occidental de Guatemala. El enfoque principal del SMRRPP era de colocar un marco institucional nuevo al nivel local para manejar la administración de los caminos rurales. Enfoca la intervención en un área cubriendo doce municipalidades, integrada a la asociación municipal: el ADIMAM (Asociación de Desarrollo Integral de las Municipalidades del Altiplano Marquense.) Los alcaldes de la asociación son los responsables, junto con las municipalidades que representan, de identificar, financiar y manejar la rehabilitación y mantenimiento de la red vial central. 6. con consejo técnico de la unidad técnica UTAV (Unidad Técnica de Asistencia Vial), especialmente colocado como parte del piloto bajo ADIMAM. Un fondo regional vial fue también establecido bajo la protección del SMRRPP, para administrar las contribuciones recibidas de las municipalidades y otras fuentes potenciales, para la rehabilitación y mantenimiento de la red.

El mayor objetivo del proyecto es asegurar la conectividad física y acceso a servicios en el área rural. Esto requiere cruzar caminos no municipales, parte del camino. Así el proyecto complementa su visión de mejorar los caminos rurales con la rehabilitación / mejoría de caminos departamentales y secundarios. Estos caminos departamentales y secundarios conectan con la red central vial a carreteras principales del país. Así la visión del SMRRPP actual incluye dos jurisdicciones viales: (i) la red vial central, bajo la jurisdicción municipal que co-financia el banco con ADIMAM; y (ii) la red vial nacional, bajo la jurisdicción de la DGC que el banco co-financia con el GoG.

Caja 1: el Proyecto Piloto de los Caminos Rurales en San Marcos (SMRRPP)

El SMRRPP está siendo implementado en el altiplano del Departamento de San Marcos, uno de los departamentos más pobres del país localizado en la frontera con México. El proyecto incluye doce municipalidades, cubre un área de 3,800Km² e impacta como a 400,000 habitantes. El largo total de carreteras a servir en el proyecto es de 1,320 Km. e incluye caminos bajo la jurisdicción de municipalidades (970 Km.) y de la DGC (350 Km.).

Antes de la implementación del proyecto, la condición de la red de caminos en el área era pobre. Las condiciones pobres de caminos fueron causadas por falta de fondos, llevando a falta de mantenimiento y por la capacidad técnica y de manejo limitada de las municipalidades para administrar los fondos limitados disponibles. Las intervenciones relacionadas a caminos fueron restringidas a reparaciones de emergencia y muchos caminos se volvieron intransitables durante la época de lluvia. Un análisis de impacto preliminar conducido como parte de la preparación del proyecto revela que la implementación de la SMRRPP ha alterado la situación considerablemente. (Ver abajo y en anexo 11). El centro del SMRRPP es la creación de un marco institucional para la administración y el financiamiento para caminos municipales. En 1997, 12 municipalidades en San Marcos, con la asistencia del banco, formaron la Asociación de Desarrollo Integral de las Municipalidades del Altiplano Marquense. Su objetivo era de atacar el problema del pobre acceso de varios caminos. Este arreglo institucional innovador conlleva la planificación, programación y manejo de la red, que reporta directamente a ADIMAM. Inicialmente, UTAV fue constituido por la firma de consultora local que reportaba directo a ADIMAM. Ahora UTAV tiene como personal a 3 jóvenes profesionales (2 ingenieros y 1 economista) capacitados por la firma consultora. Los aspectos financieros, que incluyen el manejo de contribuciones recibidas de las municipalidades para cubrir el costo de UTAV y co-financiamiento (con el banco) los trabajos de caminos, son manejados por el fondo vial regional (FVR). El fondo también reporta directamente a ADIMAM y es dirigido por un profesional financiero.

El SMRRPP es financiado de la siguiente manera: (i) rehabilitación de caminos: Banco 85%; ADIMAM 15% (esta cantidad es contribuida por la municipalidad en ADIMAM siendo beneficiada por los trabajos, y representa una contribución financiera variable; (ii) UTAV; inicialmente el banco lo financiaba en 100%; sin embargo, iniciando en el año 3 de la implementación del proyecto, o sea en 2002, ADIMAM inició el financiamiento completo. Estos fondos vienen de un depósito anual de Q70,000 de cada municipalidad requerida (contribución financiera fija); y (iii) Mantenimiento: Los trabajos están actualmente realizándose por las comunidades beneficiadas, con el apoyo de autoridades locales; sin embargo, el mantenimiento de caminos por micro-empresas será un plan piloto bajo el RMRP propuesto. El costo del piloto será compartido con ADIMAM. a medio proyecto la implementación del SMRRPP habrá rehabilitado aproximadamente 200 Km. de la red vial central, que tiene un largo total de 450 Km. Las secciones adicionales de camino críticas para mejorar el acceso a algunas comunidades remotas con poblaciones relativamente grandes y de potencial económico alto también han sido incluidas también en el SMRRPP. Al completarlo, se visualiza que la rehabilitación de la red vial total sea lograda y que varias secciones de caminos cortos fuera de la red central que de otra manera fueran intransitables durante la época de invierno, se mejoren. El SMRRPP también rehabilitará o mejorará aproximadamente unos 250 Km. de caminos secundarios y departamentales conectando la red central de ADIMAM a la red de caminos principal.

Hay dos agencias gubernamentales involucradas en la implementación del SMRRPP: el Instituto de Fomento Municipal, INFOM que es responsable de coordinar todos los aspectos relacionados con la implementación de caminos rurales; y la DGC del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda que es la responsable de las mismas actividades en la red de caminos bajo su jurisdicción (carreteras principales, secundarias y departamentales.)

Un estudio preliminar del impacto de la SMRRPP indica que el área de ADIMAM, en sólo un año después de haber implementado el piloto, atestiguó un incremento de 10% a los habitantes usando buses públicos y un incremento de

13% en el número de personas utilizando buses y picops. También un mayor porcentaje de mujeres en el área del proyecto ahora usan más el transporte público que mujeres en otras áreas. Los habitantes del proyecto también han visto una reducción en tiempo de viaje de un 20% y una reducción de precios en bienes. La SMRRPP también ha facilitado incrementos al acceso a centros de salud y escuelas.

Los logros principales del SMRRPP se resumen de la siguiente manera:

Fortalecimiento de la Cohesión social. El mayor logro de la SMRRPP ha estado desarrollando la cohesión social y construyendo capital social y consensos. En el área de conflicto y consecuentemente la falta de confianza y el divisionismo, el piloto ha mostrado que los alcaldes de diferentes municipalidades y de diferentes ideologías están dispuestos a sentarse, dejar a un lado sus diferencias políticas, y hacer una toma de decisiones constructiva sobre las prioridades de desarrollo en el área del proyecto. La mayoría de decisiones son tomadas para maximizar el bien social a largo plazo en lugar de metas locales sin visión. Presentados con evidencia histórica de la discordia grave del lugar, esto ha sido uno de los logros más significativos del Piloto. El SMRRPP ha mostrado que cohesión social fortalecida al mejorar el acceso Inter.-comunitario ha promovido interacción e intercambio de bienes, servicios e ideas. Mejor acceso a ciudades y pueblos cercanos promueve a una sociedad marginada y aislada a integrarse;

Fortalecimiento Municipal a través de Asociaciones Municipales. La creación de ADIMAM para el propósito único inicial de sobrellevar las necesidades de infraestructura del camino común en la asociación ha facilitado el diálogo entre las municipalidades (de la asociación) y el gobierno central (en la ciudad de Guatemala.) El capítulo III de la recientemente enmendado Código Municipal, que regula las asociaciones municipales, fue inspirado por el éxito de SMRRPP; Un proceso participativo y ordenado para selección e implementación de inversiones de caminos rurales fue establecido. El SMRRPP estableció un mecanismo local para seleccionar, para fondos e implementación de programas de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales. Este modelo de asegurar

la participación local y fortalecer a las comunidades, ha sido reconocido por el GoG y el mismo está pensando usarlo para diseñar una estrategia de caminos rurales en el país.

El mejorar el acceso rural todo el año para la población de ADIMAM. Con la calidad de caminos mejorada debido a rehabilitación, ha hecho que los habitantes del área del proyecto experimenten una mejora en el acceso para acceder a los servicios de salud, centros educativos y empleo, reduciendo la vulnerabilidad de estas comunidades proveyéndolas con mejores oportunidades. Los resultados del análisis de impacto preliminar y de otro trabajo sectorial indican que el camino de rehabilitación en Guatemala ha tenido el mayor impacto en proveer y hacer disponible el transporte público;

La capacidad de construir en las instituciones del GoG. La capacidad del Instituto de Fomento Municipal de apoyar los esfuerzos de construcción de las asociaciones municipales fue creada y está siendo fortalecida actualmente;

Reunión Nacional de Desarrollo de Objetivos. Los objetivos del SMRRPP son consistentes con la prescripción descrita en el GUAPA y el ERP. Es de creencia general que el aislamiento geográfico causado por la topografía compleja del país y la mala calidad de la red vial ha sido instrumental en moldear el perfil de pobreza actual (Caja 2.) El GUAPA 2000, la versión de cobertura verde la cual fue presentada en marzo, 2002 y el ERP, presentado en reunión de Grupo consultivo en febrero, 2002, enfatiza promoción de crecimiento para el pobre e inversión de capital físico, entre los cuales figuran los caminos rurales; y

El éxito de las SMRRPP ha sido ampliamente reconocido. El fomento de descentralización por el SMRRPP ha recibido apoyo extenso del GoG (el presidente, vice-presidente y gabinete social) y es visto como un modelo para manejar las necesidades e iniciativas de infraestructura. Habiendo reconocido su éxito en fortalecer y construir cohesión social y participación, el GoG está usando este prototipo para diseñar una estrategia de transporte rural para todo el país.

Al utilizar el éxito del SMRRPP y extender su marco a incluir otros planes piloto, el RMRP propuesto capitalizará sobre sus logros en San Marcos. También

incorporará características adicionales diseñadas para promover desarrollo local para promover y ayudar a la integración de comunidades aisladas e indígenas a la corriente principal económica del país. Caja 2 presenta las características del RMRP.

A través del RMRP, el banco evidenciará su apoyo activo continuo para capacidad de construir y fortalecer instituciones descentralizadas en el país. El 1 de julio, 2002, la Ley General de Descentralización entró en vigor. El objetivo de la ley es de promover la descentralización financiera y administrativa transfiriendo del poder ejecutivo central a las municipalidades. También se dirige a devolverle poder a las asociaciones civiles (como ADIMAM.) El espíritu y la naturaleza de la ley es adherida a la institución de INFOM ya que a través de él, las municipalidades participan directamente en la toma de decisiones y planificación ejecutiva de caminos rurales.

En lo físico, el éxito comparable puede ser obtenido bajo el SMRRPP y se puede esperar en los nuevos departamentos donde el RMRP está propuesto ya que estas áreas son similares a San Marcos de muchas maneras: Ellas están en el mismo sector del país, son tan pobres y les falta infraestructura de transporte rural y servicios, igual que San Marcos, sino más (Ver tabla 1.) Además, las viviendas ENCOVI en los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz, donde la mayoría de RMRP serán implementadas, reporta pérdidas económicas especialmente grandes debido a los largos tiempos de viaje causados por la mala calidad de camino y consecuente escasez de servicios de transporte. Los derrumbes son frecuentes en estas áreas, causando cierre de caminos y prolongados retrasos en el acceso a servicios básicos, mercados y trabajo. El RMRP hará disponibles los recursos técnicos y financieros para la participación e municipalidades para que puedan sobrellevar mejorías y trabajo regular y sostenible de mantenimiento. Esto aumentará en gran manera el bienestar social de estos departamentos.

Tabla 3. Acceso e Infraestructura de Transporte para alguno departamentos, Guatemala, 2000.

Resto del país, San Marcos Huehuetenango, Quiché, Alta y Baja Verapaz

Muestreo de Número de Unidades	301	24	65	26	18	44	
Número de Hogares		3086	233	617	246	197	465
% HH sin caminos para carro	11	16	21	19	13	20	19
% HH sin transporte público	48	63	68	48	42	73	63
%HH experimentando cierre de caminos	28	14	24	38	24	38	31
Tiempo para traer agua (min.)	13	15	14	14	8	14	13
Distancia para traer agua (km)	0.2	0.4	0.3	0.3	0.2	0.5	0.3
Tiempo para traer leña (min.)	58	79	74	82	83	59	72
Distancia para traer leña (Km)	1.2	1.4	1.6	1.7	2.2	1.8	1.7
Tiempo para llegar a un Centro de Salud (min.)	47	49	51	29	88	48	51
Tiempo para llegar al trabajo (min.)	46	29	48	31	44	37	42
Distancia para llegar al mercado (Km)	8	8	10	7	3	9	9
Tiempo para llegar al mercado (min.)	41	72	66	61	29	72	62

Fuente: Cálculos del Banco Mundial usando ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística, Guatemala

Nota: El tiempo se mide en minutos, y sólo de ida. La distancia se mide en kilómetros y es sólo de ida. El tiempo que se lleva para llegar al centro de salud se calcula para individuos que visitan el Centro. Un centro de salud puede incluir hospital público, hospital del IGSS, hospital privado, policlínica del IGSS, centro de salud, puesto de salud, centro comunitario, clínica privada o consultorio privado, farmacia privada o farmacia estatal. Excluye el tiempo tomado por las personas para ser atendidas en su casa o en casa ajena.

** Promedio para hogares tomado por ENCOVI en Huehuetenango, Quiche, Baja Verapaz y Alta Verapaz.

El ERP fue presentado al GoG, a grupos consultivos en febrero, 2002.

La red central se define como la red vial provista de un mínimo de accesibilidad adecuada a las municipalidades en la asociación. Al definir esta red, la consideración es dada a la capacidad financiera de las municipalidades para proveer de recursos requeridos para rehabilitar y mantener la red.

La Organización Mundial de la Salud que define “acceso” a un centro se está a menos de una hora de camino.

La enmienda al Código Municipal fue aprobada en abril, 2002 junto con la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Son suficientes los caminos: Un análisis de impacto limitado a los trabajos de caminos rurales en Guatemala, 2002. J. Puri, El Banco Mundial, 2002.

En el 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Guatemala condujo una encuesta de Medidas de Estándares de vida o ENCOVI 2000. Una de las características de ENCOVI 2000 es que en un modulo separado en la sección de “comunidad” del cuestionario, dedicado a caminos y transporte. La sección “comunidad” del cuestionario, donde el módulo de Caminos y Transporte está contenido, cubre un total de 481 Unidades de Muestreo Primario. Sin embargo, esta sección no es representativa del nivel nacional o el nivel comunitario de la comunidad.

3. Racionalización del Porque se Involucra el Banco

El banco ha apoyado el desarrollo del sector de caminos de Guatemala por un número de años y ha mantenido una política de diálogo muy importante en el desarrollo y mantenimiento de este sector. El banco fue instrumental en enfocar la atención de la DGC en las ventajas de contratar compañías privadas para el mantenimiento e incrementar los fondos del mantenimiento en una base sostenible. La participación del banco llevó a sub contrataciones para mantenimiento de carreteras y al establecimiento del fondo nacional de camino, COVIAL. Hoy, 100% del mantenimiento de la red vial (4,000 Km.) y 40% de la red sin pavimentar se contratan al sector privado y el fondo para carreteras

recolecta suficientes recursos para mantener la red vial principal bajo la responsabilidad de la DGC.

El banco está bien colocado para asistir al gobierno en la replicación del SMRRPP que es considerado “mejor práctica”. Además, la participación del banco está trayendo varias otras prácticas al diseño e implementación de los proyectos de caminos rurales, incluyendo la experiencia obtenida en los proyectos de caminos rurales secundarios en Perú que recibe un Premio a la Excelencia del Banco.

El banco tiene una posición estratégica única para fortalecer los esfuerzos del GoG para descentralizar el desarrollo rural y el diseño e implementación sostenible para la recaudación de fondos o mecanismos de mantenimiento de la red vial rehabilitada.

1. Descripción

El proyecto comprende 4 componentes, como se visualiza en el siguiente esquema:

Costos para cada componente se resumen en la siguiente tabla:

A.1 Programa de Caminos rurales

A.2 Programa de Caminos Principales y Departamentales

B.1 Apoyo para Descentralizar el Desarrollo de Caminos Rurales

B.2 Apoyo para caminos Principales/ Departamentales

a. Contingencias de trabajo físico

b. Contingencias de precio

5. Financiamiento:

Total (Dólares US millones)

Ente que solicita el préstamo \$17.02

IBRD \$46.70

IDA

Coste total del proyecto: \$63.72

6. Implementación

Preparación del Proyecto: El programa propuesto será implementado en un período de cinco años y se extenderá en el marco de los arreglos exitosos hechos en el proyecto piloto actual. La implementación del programa será coordinada de cerca y en conjunto con las Unidades de Coordinación del Proyecto establecidos en DGC (COFINEX Coordinadora de Financiamiento Externo) e INFOM (USBM Unidad coordinadora del Banco Mundial.) Sin embargo, DGC, a través de COFINEX, será responsable de la coordinación total.

COFINEX es la Unidad de Coordinación del Proyecto y fue establecido en la DGC de MCIV por decreto Ministerial y es parte de la estructura permanente de la DGC (COFINEX reporta a la División de Planificación de la DGC.) Asiste directamente a la División de Planificación en materia relacionada a la preparación de los programas de inversión multi-año y en proyectos coordinados financiados por el banco y otras agencias multi-laterales y bi-laterales. También esta coordinando actividades del préstamo actual del banco (L4260-GU.) Bajo el RMRP, el mismo arreglo PCU será utilizado: COFINEX será el responsable de los componentes del proyecto dirigidos a rehabilitación de caminos y las mejorías bajo la responsabilidad de la DGC, y para servicios de consulta durante la implementación del RMRP:

La otra agencia coordinadora para este proyecto será el INFOM (a través de su unidad de coordinación UCBM.) INFOM será el responsable para la implementación de componentes de caminos rurales bajo jurisdicción municipal que incluye la asistencia técnica relacionada y servicios de consultoría. La experiencia del INFOM en los esfuerzos de coordinación nacional y desarrollo local y su participación en la implementación del SMRRPP lo ubica como la agencia ideal para coordinar esta porción del proyecto. Sin embargo, el personal calificado adicional tendrá que añadirse a la unidad de coordinación actual para capacitarla para manejar un proyecto más grande.

De manera similar al SMRRPP, cada asociación sub-contratará planificación, programación y manejo de los caminos municipales dentro de sus fronteras a consultores, quienes se volverán la unidad de servicio técnico de la asociación (UTAV.) Las UTAV también se prepararán, alquilarán y manejarán los contratos por medio de los miembros de las asociaciones y reportarán a las asociaciones. La asistencia técnica será financiada bajo el proyecto para fortalecer las asociaciones. La asistencia técnica se proveerá también a las UTAV para asegurar el establecimiento de sistemas adecuados y procedimientos. También, la asistencia técnica se proveerá al INFOM para fortalecer su capacidad de apoyo a los esfuerzos de desarrollo nivel local.

Contabilidad y Manejo Financiero. Como parte de la preparación del proyecto, el especialista en manejo financiero en el equipo realizó una asesoría de los arreglos de manejo financiero bajo el proyecto propuesto, cumplimiento con OP/BP10.02. La evaluación total del manejo financiero se confirmará durante la evaluación del proyecto. Al momento, los arreglos de manejo financieros en COFINEX y las PCU completan los requisitos mínimos del banco. Esto significa que son capaces de registrar todas las transacciones financieras de una manera correcta, ellos apoyan la preparación de declaraciones confiables y en tiempo, al resguardo de los bienes de la entidad y son sujetas a los arreglos de contabilidad aceptados por el Banco. Los planes de acción fueron acordados por la gerencia del proyecto, requiriendo que COFINEX fortaleciera sus recursos humanos en el área de manejo financiero. Además, COFINEX y UCBM realzarán sus respectivos sistemas de información para asegurar que la información financiera pertinente y en tiempo esté disponible para el manejo adecuado del proyecto. COFINEX será el responsable de la consolidación de información para ambas agencias ejecutivas.

Reportes de Progreso. El proyecto producirá FMR cada trimestre calendario, conteniendo información del progreso financiero, físico y adquisiciones. Estos

reportes se prepararán dentro de 45 días, después del final de cada trimestre calendario iniciando al final del tercer trimestre de la implementación del proyecto. Hasta esa fecha, los procedimientos tradicionales para reporte y desembolso se utilizarán.

Arreglos de Auditoria. Una firma de auditoria privada, aceptada por el Banco, se contratarán por los PCU para realizar la auditoria anual de las partes del proyecto bajo su responsabilidad. El auditor se seleccionará según las “Guías para la Selección y Empleo de Consultores por el Ente que Presta del Banco Mundial” fechada enero de 1997, revisado en septiembre 1997 y enero 1999. Los términos de auditoria de referencia, aceptable al banco, se requerirán entrevistas ínterin durante la auditoria anual. El reporte de auditoria también incluirá opiniones en las declaraciones financieras del proyecto, cuentas especiales abiertas en el Banco de Guatemala, y en los FMR. El reporte de auditoria también incluirá: (i) una evaluación de la suficiencia de contabilidad y de los sistemas de control; (ii) una determinación de si los entes que prestan, COFINEX y UCBM han mantenido la documentación adecuada para todas las transacciones relevantes; (iii) verificación que los gastos presentados al banco son aceptables para financiamiento bajo el préstamo; (iv) una determinación de si el ente que presta y los PCU han cumplido con los términos de Acuerdo del Préstamo y las leyes y reglamentos aplicables; y (v) identificación de cualquier gasto inaceptable. Copias de los reportes de auditoria se presentarán al Banco seis meses después de cerrar el año fiscal del país (1 de enero a 31 de diciembre.)

Arreglos de Adquisición. La evaluación de capacidad de adquisición para el proyecto será puesta al día antes de la evaluación final de la misión en enero, 2003. En total, la adquisición fue manejada bien bajo el proyecto previo (Préstamo 4260-GU) y no surgieron mayores problemas. Para el propósito del proyecto, los documentos de licitación estándares y los métodos iniciales de adquisición existentes y arreglos previos de revisión serán retenidos. También

los PCU prepararán y pondrán al día planes de trabajo de adquisición en tiempo, bienes y consultores como un tributo de manejo para comparar los eventos de adquisición como se planificó originalmente versus sus logros.

7. Sostenibilidad

El proyecto guiará las técnicas de manejo de camino rural que sean financieramente viables y sostenibles. Las dos características del proyecto que lo hacen sostenible en el largo plazo son su enfoque basado en el desarrollo de la comunidad y su mecanismo de compartir los costos.

El desarrollo basado en la comunidad asegura a los habitantes de la comunidad a que tengan interés en el desarrollo en el proyecto ya que es después que se consulta con ellos que los segmentos de carretera son dirigidos. El mantenimiento en los caminos basado en la comunidad a través de microempresas que generan empleo, también garantizará que las comunidades cosechen beneficios no solo de caminos mejores sino de mayores ingresos y consecuentemente un estándar más alto de vida. Para asegurar aun más la sostenibilidad, el proyecto incluirá características de capacidad constructiva. El financiamiento se proveerá para la asistencia técnica y capacitación para las asociaciones, las municipalidades en las asociaciones, INFOM y DGC. Finalmente, el proyecto presenta atajos organizacionales para el gobierno local ya que la mayoría de trabajos de rehabilitación y mantenimiento son sub-contratadas a empresas pequeñas o medianas y micro-empresas basadas en la comunidad. Esto asegura que las metas del gobierno local sean consistentes con las del proyecto y presionarán al gobierno local para el mantenimiento sostenido y continuo.

El mecanismo financiero de compartir costos que ha sido incorporado al proyecto asegura que no habrá problemas de agencia principal y asegura la sostenibilidad a largo plazo del proyecto. Las municipalidades en las asociaciones tienen que contribuir anualmente con cantidades a pagar por

servicios de UTAV y FVR (contribución económica fija, por sus siglas en inglés), y para 25% de los costos de rehabilitación (contribución económica variable.) Los costos de mantenimiento siguiendo los trabajos de rehabilitación se pagarán por completo por las municipalidades, excepto en el caso del proyecto piloto de Micro-empresas financiado bajo el RMPR propuesto. Este esquema de co-financiamiento asegura que es una definición clara de 'propiedad' del proyecto, con el gobierno local viendo claramente la necesidad de sobrellevar y completar los trabajos de caminos.

Finalmente, la implementación del SMRRPP ha demostrado que la presencia de una población 'beneficiaria' y de un impacto social grande y significativo del proyecto que impactará vitalmente la sostenibilidad del proyecto.

8. Lecciones aprendidas de las operaciones pasadas en el país /sector

La experiencia amplia del banco con el desarrollo de caminos rurales y el mantenimiento ha demostrado que los problemas principales en lograr resultados sostenibles han sido:

Debilidades institucionales, especialmente a niveles sub-nacionales de gobierno; Cantidad de fondos inadecuados junto con las liberaciones presupuestarias fuera de tiempo; Retrasos excesivos en la ejecución de los trabajos; Falta de marco de firma nacional o estrategia para caminos rurales, resultando en esfuerzos dispersos, intervenciones graduales y atenciones insuficientes a reforma institucional y financiera; Baja prioridad a las necesidades de mantenimiento de caminos; Monitoreo inadecuado y evaluación de resultados; y Participación comunitaria inadecuada y consecuentemente una falta de responsabilidad.

Durante la implementación del proyecto es muy importante que los siguientes elementos se le haga monitoreo de manera cuidadosa para asegurar que los objetivos del proyecto se cumplan.

La propiedad del proyecto a todo nivel debe asegurarse a inicios del proceso para que, entre otros, las decisiones necesarias se realicen de manera eficiente. Esto ha sido difícil en Guatemala porque han habido muchos cambios en personal, a todo nivel del INFOM y MCIV (incluyendo la DGC) durante el último año. Para reducir este riesgo, la preparación del proyecto ha asegurado que los miembros de la comunidad y líderes locales estén siempre informados e involucrados en el proyecto; la formación de capacidad requiere tiempo y un compromiso sustancial del tiempo del personal del banco y recursos de supervisión. Este ha sido el caso del Proyecto continuo de Caminos principales y rurales que incluye sólo una asociación. Mucho más se requerirá de la nueva operación; Además de requerir supervisión intensa, el nuevo proyecto requerirá mucha flexibilidad para adaptarlo a condiciones locales. Se anticipa que diferentes asociaciones requieran diferentes métodos; y La provisión de apoyo operativo para ambos PCU es crítica para establecer capacidad técnica y gerencial.

En la manera de lo posible, estos elementos se complementarán al diseño del proyecto. Dadas las experiencias el equipo del proyecto ha tenido la implementación del proyecto actual, no se espera haya mayores dificultades para estos elementos sobre los cuales el equipo podrá ejercer control.

9. Aspectos Ambientales (incluyendo cualquier consulta pública)

10. Punto de contacto:

Gerente de Tarea

Guillermo Ruan

Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington D.C. 20433

Teléfono: (202) 473-0083

Fax (202) 676-9594

12. Para mas información de proyectos relacionados contacte:

The Infoshop

Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington D.C. 20433

Teléfono: (202) 458-5454

Fax (202) 522-1500

Web: [http:// www.worldbank.org/infoshop](http://www.worldbank.org/infoshop)

Nota: Esta es información de un proyecto en evolución. Ciertos componentes pueden no ser necesariamente incluidos en el proyecto final.