

PD-ABD-546
74828



PROYECTO DE CONSOLIDACION DE LA ZONA NORTE

EVALUACION

**Preparado Bajo Contrato con la A.I.D.
PDC-1406-I-00-0034-00
Orden de Compra No. 10**

**International Resources Group
1400 I Street, N.W.
Suite #700
Washington, D.C. 20005**

Septiembre-Octubre, 1991

INTERNATIONAL RESOURCES GROUP, LTD.

PD 1406-546

PROYECTO DE CONSOLIDACION DE LA ZONA NORTE

EVALUACION

**Preparado Bajo Contrato con la A.I.D.
PDC-1406-I-00-0034-00
Orden de Compra No. 10**

**International Resources Group
1400 I Street, N.W.
Suite #700
Washington, D.C. 20005**

Septiembre-Octubre, 1991

INDICE

Lista de Acrónimos	i
Lista de Cuadros	iv
I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. INTRODUCCION Y METODOLOGIA	4
A. Introducción	4
B. Objetivo y propósito del PCZN	4
C. Características Sociales y Económicas	5
D. Metodología	6
E. El grupo de trabajo	7
III. ANALISIS DE COMPONENTES	11
A. Componente: Administración, coordinación y monitoreo	11
1. Análisis de la estructura de organización y sistemas operativos	11
2. Nivel de dirección	15
3. Nivel funcional o sustantivo del proyecto	17
4. Nivel de apoyo administrativo	18
5. Dotación de personal, remuneraciones e incentivos	19
6. Evaluación de aplicabilidad de los manuales de organización, procedimientos, contabilidad y presupuesto	23
7. Identificación de restricciones que afectan el Proceso de Dirección y Control del Proyecto	25
B. Componente: Rehabilitación y mantenimiento de caminos	30
1. Desarrollo organizativo	37
2. Capacidad técnica y administrativa	43
3. Identificación de opciones de auto- financiamiento de AMV	49
C. Componente: Producción agrícola y Diversificación	59
1. Base económica y social	59
2. Asistencia técnica	59
3. Crédito agrícola	60
4. Requerimiento de crédito	62
D. Componente: Desarrollo Comunal	64
E. Componente: Asentamiento y titulación	67
F. Componente: Ambiental	69
G. Componente: Rol de la mujer en el proyecto	70

IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	75
V.	ANEXOS	79
	A. Cuestionario	80
	B. Alcance de la evaluación	83
	C. Bibliografía	87
	D. Entrevistas y reuniones	89

LISTA DE ACRONIMOS

AA y AYA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ACDI	Cooperativa Internacional para el Desarrollo Agrícola
AMV	Asociación de Mantenimiento Vial.
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
ACD	Asociación para el Desarrollo Comunitario
ASAP	Préstamos para Asentamientos Agrarios y para producción
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CAC	Centros Agrícolas Cantonales
CACG	Centro Agrícola de Guatuso
CACU	Centro Agrícola de Upala
CATIE	Centro de Agricultura Tropical para la Investigación y el Estudio
CMV	Comisión para el Mantenimiento de Vías Municipales en la Zona Norte
DDP	Division para el desarrollo del proyecto
DINADECO	Dirección Nacional para el Desarrollo Comunitario
EAT	Equipo de Fijación Ambiental
FA	Fijación Ambiental
GOCR	Gobierno de Costa Rica
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
FICA	Fondo Internacional para la Cooperación Agrícola

IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IICA	Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MS	Ministerio de Salud
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCP	Oficina de Coordinación del Proyecto
OPV	Organización Privada Voluntaria
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Gubernamental para el Desarrollo Nacional
PCZN	Proyecto de Consolidación de la Zona Norte
PDIZN	Proyecto para el Desarrollo de la Infraestructura en la Zona Norte
PID	Documento de Identificación del Proyecto
PIPA	Préstamo Incrementado para la Producción Agrícola
PPDE	Programa, Desarrollo del Proyecto y Oficina de Evaluación.
PROJECT	Proyecto de Consolidación de la Zona Norte
PROYECT 235	Proyecto de Consolidación de la Zona Norte (515-0235)
PROJECT 041	Proyecto para el Desarrollo de la Infraestructura en la Zona Norte (515-0191)
RDD	División para el Desarrollo Rural

Ruta 4 Un trabajo neto de 104.2 kms de carretera nacional que incluye 93.0 kms entre Santa Cecilia y Guatuso y 11.2 kilómetros de carretera que conecta San José (Upala) con Cuatro Bocas.

SISTEM S.A. Transferencia sostenida en Tecnología y Dirección

USAID Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional

USG Gobierno de los Estados Unidos

WFP Programa Mundial Alimenticio

LISTA DE CUADROS

1. Indicadores de pobreza para la población de la Zona Norte
2. Actividad de la USAID en el área del proyecto 041 de la Zona Norte 1984-1987
3. Organigrama del Proyecto del Consolidación Zona Norte
4. PCZN Distribución del personal según niveles de organización, Sept. 1991
5. PCZN Personal profesional administrativo y técnico según unidad de trabajo
6. PCZN Ejecución de presupuesto 1988/Junio 30, 1991
7. Presupuesto total del componente de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos en colones y dólares
8. Componente de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos, Presupuesto Modificado
9. AMV Organigrama Actual (no oficial)
10. AMV Organigrama oficial
11. AMV Trámites operativos
12. Resumen AMV proyecciones de presupuesto 1992/93
13. Resumen AMV proyección de presupuesto 1992
14. PCZN Presupuesto y gastos estimados para componente de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos 1991/Sept. 1993
15. AMV Flujo de efectivo proyectado
16. Requisitos de crédito y objetivos de producción, 1992/93
17. Ingreso Neto por trabajo (dólares)
18. Proyectos comunales desarrollados por el componente de Desarrollo Comunal en la Zona Norte, 1984/91

I. RESUMEN EJECUTIVO

Esta es una evaluación de medio período de la situación actual del proyecto de consolidación de la Zona Norte (Northern Zone Consolidation Project-NZCP) y se realizó de acuerdo a la orden de compra con la firma International Resources Group, Ltd. Ya que el proyecto inicio actividades con un atraso de mas de un año, se le solicitó al equipo de evaluadores que propusiera las medidas necesarias para remediar la situación.

La evaluación fue realizada por el Grupo de Recursos Internacionales (International Resources Group-IRG), un grupo de tres especialistas: Howard Harper (director del grupo), Justo Aguilar y Mario Barboza. Las actividades fueron llevadas a cabo en el área del proyecto durante las tres primeras semanas del trabajo. Luego en la ciudad de San José se realizaron varias conferencias en las que participaron funcionarios de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y el Ministerio de Planificación. Estas conferencias fueron seguidas por sesiones de análisis y determinación de contenidos del estudio. Las directrices fueron provistas por el Director de la Mision de USAID en Costa Rica, y por la experiencia y conocimiento del Sr. William B. Baucom, Jefe de la Oficina de Desarrollo Rural.

La metodología se centró en la identificación de los mayores problemas que afectan los componentes estratégicos en la oficina coordinadora del proyecto en Upala. Estos componentes incluyen, la estructura organizacional de la AMV y las posibilidades de que se convierta en una entidad auto-sostenida tanto institucionalmente, financieramente, como técnicamente, al igual que el contrato de asistencia técnica con SISSTEMS para brindar ayuda a los agricultores participantes con el objeto de lograr las metas de producción agrícola del proyecto.

Una revisión de la documentación del proyecto fue llevada a cabo y se diseñó un cuestionario con el propósito de recoger información estandarizada para todos los componentes del proyecto. Entrevistas detalladas con los asistentes de los directores encargados de cada componente nos brindaron información mas concreta. Estas entrevistas incluyeron directores presentes y exdirectores del proyecto, y el personal administrativo.

El trabajo de campo incluyó vis tas a siete proyectos de desarrollo comunal, dos asentamientos campesinos, y diez grupos de agricultores que participan en el programa. Representantes de oficinas ejecutoras del gobierno al igual que los miembros de la Municipalidad de Upala fueron entrevistados. Aproximadamente un 30% del total de caminos en el área del proyecto fueron inspeccionados.

El proyecto está localizado en la Zona Norte de Costa Rica, una de las áreas más pobres del país. Esta zona se extiende por más de 250.000 hectáreas (5% del territorio nacional) y cerca de un 80% presenta buenas condiciones para la producción agrícola. El área incluye los cantones de Upala y Guatuso, y los distritos de Cano Negro (Cantón de los Chiles) y Santa Cecilia (Cantón de la Cruz). La población que vive en esta área es de 50.633 personas. El objetivo del proyecto es "el de mejorar el crecimiento socio-económico de la Zona Norte de Costa Rica mediante la mayor utilización de áreas agrícolas en sub-uso, un uso más eficiente y diversificado de los recursos agrícolas de la región y un mejoramiento en el acceso a mercados y servicios." El NZCP debería ser considerado como una extensión del Proyecto de Desarrollo de la Infraestructura de la Zona Norte implementado por el Gobierno de Costa Rica y parcialmente financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) durante el período 1984-1987.

El proyecto analiza el sector agrícola no-tradicional y tiene cinco componentes: Producción agrícola y diversificación, Mantenimiento de caminos y rehabilitación, Desarrollo comunal, Asentamiento y titulación, Protección al medio ambiente, El papel de la mujer en este proyecto también ha sido discutido en esta evaluación a petición de USAID.

Los principales descubrimientos de esta evaluación muestran que el proyecto en sí presenta serios problemas. De no ser por las expectativas de miles de residentes y agricultores del área, una buena opción sería sugerir su terminación.

A un nivel más específico se encontró que la oficina de coordinación del proyecto está organizada como una unidad de extensión ministerial del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Como tal, no tiene autonomía y debe operar a través de los procedimientos administrativos, legales y presupuestarios de MIDEPLAN. Los diseñadores del programa habían planeado que la oficina coordinadora fuera una unidad semi-autónoma y descentralizada y se diseñaron manuales y planes fiscales en gran detalle. La idea de la autonomía no se materializó y la existente duplicación de trabajo y esfuerzo ha causado grandes atrasos en la implementación, y ha producido graves problemas morales tanto a contratistas como personal del proyecto. Aproximadamente se requirió de dos años para que se negociaran los acuerdos y los contratos con las instituciones públicas y privadas que participaban en el proyecto. Ahora, con la identificación de los problemas y con la demostrada voluntad del Director del proyecto para implementar los ajustes necesarios, existen mejores prospectos para la consecución de los objetivos del proyecto.

El 20 de diciembre de 1990, la Contraloría General de la República de Costa Rica aprobó un contrato con SITTEMS, una compañía privada para que brindara asistencia técnica a los agricultores en la producción de productos de exportación seleccionados, por ejemplo

maracuyá, pimienta negra, palmito, y la rehabilitación del cacao. La falta de comprensión a nivel de proyecto de las intenciones de los equipos de diseño llevó a un mal entendido en cuanto al alcance de la definición de asistencia técnica y capacitación. El equipo de diseño consideró que la asistencia técnica incluía todos los factores para una producción exitosa, desde la selección del lugar de cultivo hasta las estrategias de venta. A nivel de proyecto, SYSTEMS se sintió restringida únicamente a proveer asistencia técnica y capacitación al nivel de finca sin incluir asistencia crediticia o de mercadeo. Este problema puede ser rectificado sin necesidad de alterar el contrato.

Se encontró, sin embargo que SYSTEMS es técnicamente competente y que está llevando a cabo sus responsabilidades actuales en el área de capacitación y asistencia técnica a grupos de agricultores participantes en el proyecto. Ellos tienen 1500 agricultores que están listos y deseosos de plantar 1775 hectáreas de los cuatro productos seleccionados. Crédito limitado será muy pronto disponible. Las condiciones del mercado para el palmito y el maracuyá lucen buenas. Para que la pimienta negra y el cacao produzcan ganancias razonables es necesario instalar unidades de fermentación y secado a nivel de comunidad. Sin los adecuados recursos de crédito, bajo la dirección de SYSTEMS, los objetivos de producción tendrán que ser reducidos. Ya que este componente está ya estructurado, objetivos primarios no pueden ser alcanzados dentro del PACD. Con los ajustes sugeridos (administrativos y técnicos) y con una extensión a dos años del PACD, los objetivos y el propósito del proyecto pueden ser alcanzados.

La rehabilitación y el mantenimiento del componente de caminos requirió del fortalecimiento de la AMV (Asociación para el Mantenimiento Vial). Esta es una organización sin fines de lucro formada por representantes de grupos comunales y municipalidades de la Zona Norte. Fue aprobada en Enero de 1991. A la fecha, AMV no ha producido resultados visibles y no hay evidencia de que pueda llegar a ser una organización auto-sostenida. Las sugerencias relevantes tratan con los componentes más importantes. En primer lugar, es recomendable que se re-estructure la Oficina Coordinadora del Proyecto en una una unidad semi-autónoma. AMV tiene una posición de autónoma que puede ser usada para aliviar restricciones financieras del proyecto.

Otras sugerencias y conclusiones pueden ser encontradas en el capítulo III de este documento.

II. INTRODUCCION Y METODOLOGIA

A. INTRODUCTION

Esta evaluación es contratada conforme a la Orden de Compra de la AID beneficiaria a la firma International Resources Group, Ltd. La extensión del trabajo está incluida en el Anexo B. El trabajo consiste en hacer una evaluación a mediano plazo del Proyecto de Consolidación de la Zona Norte (PCZN), así como a dar conclusiones y sugerencias.

La Orden de compra incluye la permanencia del equipo hasta por 20 días en la Zona Norte. Se realizaron visitas a siete proyectos de desarrollo comunal, a dos asentamientos campesinos y a 10 grupos de agricultores beneficiarios del proyecto (ver Anexo D).

Además de las visitas, se examinaron los archivos relevantes del proyecto, se visitó a los funcionarios de las distintas agencias del GOCR y a la municipalidad de Upala (ver Anexo D). Aproximadamente 250 kms de los caminos del proyecto que estaban bajo la responsabilidad de la AMV para su mantenimiento y su rehabilitación fueron recorridos.

Este informe consiste de seis componentes individuales: Producción agrícola y diversificación, Rehabilitación y mantenimiento de caminos, Desarrollo comunal, Asentamiento y titulación, Manejo ambiental, y el Rol de la mujer en el Proyecto y finalmente Administración y monitor del Proyecto. Además, habrá un breve capítulo, que se refiere a las Conclusiones y Sugerencias, que pueden atravesar los componentes individuales.

B. OBJETIVO Y PROPOSITO DEL PROYECTO DE CONSOLIDACION DE LA ZONA NORTE

De acuerdo con al Convenio de Asistencia, la meta del Proyecto de Consolidación de la Zona Norte es "el mejoramiento socioeconómico de la Zona Norte de Costa Rica utilizando las tierras agrícolas subutilizadas, dando un uso mejor y más eficaz y diverso a los recursos de la región agrícola, mejorando el acceso de mercados y servicios".

El propósito de este proyecto "es contribuir a la consolidación de un desarrollo socioeconómico más eficaz y diverso en los cantones de Upala y Guatuso, el distrito de Santa Cecilia en el cantón de La Cruz y en el distrito de Caño Negro del cantón de los Chiles.

C. CARACTERISTICAS SOCIALES Y ECONOMICAS DE LA POBLACION DE LA ZONA NORTE

El área del proyecto comprende 2 600 kilómetros cuadrados (5% del territorio nacional). Cerca del 80% de esta área es apta para la producción agrícola. Incluye los cantones de Upala y Guatuso, y los distritos de Caño Negro (cantón de Los Chiles) y Santa Cecilia (cantón de La Cruz). De acuerdo a una estimación reciente, la población en este territorio en 1990 fue de 50 633 personas, y MIDEPLAN estima un incremento del 40% para el año 2000.

Con base en los datos de 1984, MIDEPLAN clasificó la Zona Norte como una de las áreas más pobres del país. El estudio muestra que el nivel de necesidades básicas (salud, educación y vivienda) fue extremadamente bajo para la población cuando se compara con las otras áreas rurales del país. (información más detallada en la Tabla No. 1).

El número de habitantes fue de 23.653 en 1973, y aumentó a más del doble en las siguientes dos décadas. Su composición cambió drásticamente durante este periodo. Las continuas migraciones de familias pioneras de Guanacaste y la Meseta Central sobrepasaron en número a los habitantes originales (la mayoría de ellos de origen nicaragüense) y a los relativamente pocos indios Malekos del área.

En los años 70, la variedad y calidad de los productos cultivados evidenció la abundancia relativa de tierras fértiles, y la posición estratégica de la Zona Norte, pues el área es apta para el desarrollo. Las dos mayores necesidades que podían ser satisfechas por el PCZN en ese momento fueron los caminos de acceso al área y los estímulos para la organización local como base para introducir servicios sociales y de salud.

El Gobierno, con el apoyo de la USAID (PL.480 y el Proyecto para el Desarrollo de la Infraestructura de la Zona Norte 515-0191) ayudó a la construcción de la carretera pavimentada de Upala a Cañas, el camino que une a San Rafael de Guatuso con Upala y Santa Cecilia de los Chiles, y 104 kilómetros de diferentes caminos. También ayudó a la construcción de infraestructura social (sistemas de agua, escuelas, centros de salud) y al desarrollo de asentamientos del IDA (ver el tabla No. 2).

Tal vez, el mejor término que se podía aplicar a la Zona Norte en 1983 era el de fragmentada. Para ayudar a mitigar este problema, el PCZN enfatizó la organización comunitaria para el desarrollo de la construcción de una infraestructura social.

El desarrollo hizo surgir demandas, y se expandieron las organizaciones locales a través de los valles y la región de la frontera como una infraestructura básica. Se observó que el apoyo que se estaba construyendo podía ser una fuerza que moviera

la subregión de manera dramática más adelantada de lo establecido por el cronograma normal de desarrollo. Esta fuerza justificó el comienzo del Proyecto de Consolidación de la Zona Norte en 1989 después de un año de retraso.

D. METODOLOGIA

Se acordó en la primera sesión con los funcionarios de la AID y el "Staff" del proyecto conducir un proceso de evaluación concerniente a la situación actual del Proyecto de Consolidación de la Zona Norte. Se esperaba que esta evaluación diera acciones reparadoras ya que las actividades del proyecto se iniciaron de uno a dos años después de lo debido.

La metodología se enfocó, durante la primera semana, en la identificación de los principales problemas que afectaban los componentes clave del proyecto: La administración y organización de la Oficina Coordinadora del proyecto en Upala; la estructura organizacional de la AMV y su posibilidad de ser automantenida en los aspectos institucional, financiero y técnico; y el Contrato de Asistencia Técnica con SYSTEMS para dar ayuda a los agricultores participantes, de acuerdo a los fines del proyecto.

Una revisión de la documentación del proyecto complementó este análisis. La extensión del trabajo presentada en el Anexo B es el resultado de este trabajo. Al principio de la segunda semana, este documento se discutió con y se aprobó por el comité de planificación del proyecto y la USAID.

Se diseñó un cuestionario (Anexo A) con el propósito de recolectar información estandar de todos los componentes del proyecto. Las entrevistas largas y detalladas a los asistentes del Director encargados de cada componente complementaron estos datos.

Un segundo grupo de entrevistas se realizó con el actual Director del proyecto y con el anterior, y con el personal administrativo, para fijar las estructuras administrativas y organizacionales del proyecto y sus procedimientos financieros. De particular interés fue el análisis de los diferentes acuerdos que el proyecto negoció y está implementando con la participación de agencias gubernamentales.

A lo largo de estas líneas, los miembros del equipo desarrollaron un plan para el trabajo de campo que comprende visitas a las organizaciones de las comunidades, a los grupos de agricultores que participan con SYSTEMS en la extensión de la agricultura y en las expectativas para que la Asociación de Mantenimiento de Caminos rehabilite las vías. Para una información más detallada, vea el Anexo D que hace una lista de estas visitas del equipo al proyecto y a las comunidades de la Zona Norte.

E. EL EQUIPO

Esta evaluación es conducida por un equipo de IRG de tres especialistas: Howard Harper (líder del equipo), Justo Aguilar y Mario Barboza. Todos han tenido experiencia previa en cuanto a las evaluaciones de programas rurales.

El equipo organizó sus actividades en Upala en las primeras tres semanas de trabajo. La formulación del análisis y del informe fue hecha en la cuarta semana en San José donde el borrador del informe fue preparado.

Una política general de dirección fue implementada por el Director de la Misión de USAID/COSTA RICA y el experto Sr. William B. Baucom, Jefe de la Oficina de Desarrollo Rural que ha sido de gran ayuda.

Tabla No. 1

**Indicadores de Pobreza para la Población de la Zona Norte
1984**

	Upala	Guatuso	Los Chiles	La Cruz
Nivel de satisfacción/ nec. básicas(1)	bajo en extremo	bajo en extremo (2)	bajo en extremo	bajo en extremo
Nivel de satisfacción/ salud, nutric.	bajo en extremo	bajo en extremo	muy bajo (3)	muy bajo
Nivel de satisfacción/ educación	bajo en extremo	bajo en extremo	bajo en extremo	bajo en extremo
Nivel de satisfacción/ vivienda	bajo en extremo	muy bajo	bajo en extremo	bajo en extremo

NOTAS: (1) Corresponde a la siguiente medida:

0= La situación más mala de todos los cantones del país.

100= La mejor situación de todos los cantones del país.

(2) Bajo en extremo varía entre 0 y 19 de todos los cantones del país.

(3) Muy bajo varía entre 20 y 39 de todos los cantones del país.

FUENTE DE INFORMACION: MIDEPLAN. Pobreza rural en Costa Rica. Comparación de cantones. 1973-1984.

Tabla No. 2

ACTIVIDAD DE LA USAID
EN EL AREA DEL PROYECTO 041 DE LA ZONA NORTE
1984-1987

NOMBRE DE LOS PROYECTOS	CANTIDAD	FONDOS
I.Des. Infraestructura		\$19 259 000
Actividad (515-0191) 1984/1987 (préstamo y garantía de la AID)		
Diferentes caminos	104 kms.	\$13 400 000
Proy. Des. Comunal	100	600 000
Titulación de propiedades que no son del IDA	720 (aprox)	500 000
Asistencia Técnica		400 000
Compra de terrenos (IDA)	5 737 Has.	C43 000 000
Proyectos Piloto (rehabi- litación del cacao, pimien- ta negra, vainilla, gengibre)		7 000 000
Estudios Ambientales	2	10 000 000
Estudios de Factibilidad	n.a.	2 600 000
Oficina de Coordinación y equipo		C10 000 000
II.Préstamo 515-T-034		C41 500 000
Construcción de vía en las adquisiciones del IDA con el fondo 041	71 kms.	C34 000 000
Préstamos para producción agrícola del IDA	464	7 500 000
III.Título I P.L. 480 (1984-1988)		C539 900 000
Reserva de Vida Silvestre Caño Negro		300 000
Sistemas comunitarios de agua		5 000 000

Sistemas de agua acanalada Upala	75 000 000
Vías secundarias de 90 kms.	88 000 000
Pavimentado de la vía entre Cañas y Upala	188 000 000
Desarrollo de asentamientos del IDA	25 000 000
Seguros de los pobladores del IDA	20 000 000
Vía de Upala a San José de Upala (art 4)	75 000 000
Vía alterna de San José de Upala a Cartago	45 000 000
Proyecto de Desarrollo Comunitario de DINADECO	10 000 000
Centros Agrícolas-Upala y Guatuso	8 600 000

FUENTE: Esta Tabla fue preparada por Harry Peacock. Asesor del proyecto PCZN.

III. ANALISIS DE COMPONENTES

A. COMPONENTE DE ADMINISTRACION, COORDINACION Y MONITOREO DEL PROYECTO

El Acuerdo de Asistencia incluyó un componente de Administración, Coordinación y Seguimiento del Proyecto el cual daría apoyo a la Oficina de Coordinación de MIDEPLAN en Upala que había sido organizada originalmente para el Proyecto de Infraestructura de la Zona Norte.

El presupuesto para el financiamiento de esta Oficina de Coordinación fue estimado en ¢125 millones de colones (un 11.8% del presupuesto en moneda nacional) y una partida de \$350.000 dólares (un 6.79% del presupuesto en dólares). Este último presupuesto incluye un fondo de apoyo de \$280.000 dólares así como \$70.000 para cubrir actividades de evaluación y auditorías.

1. Análisis de la estructura de la organización y sistemas operacionales

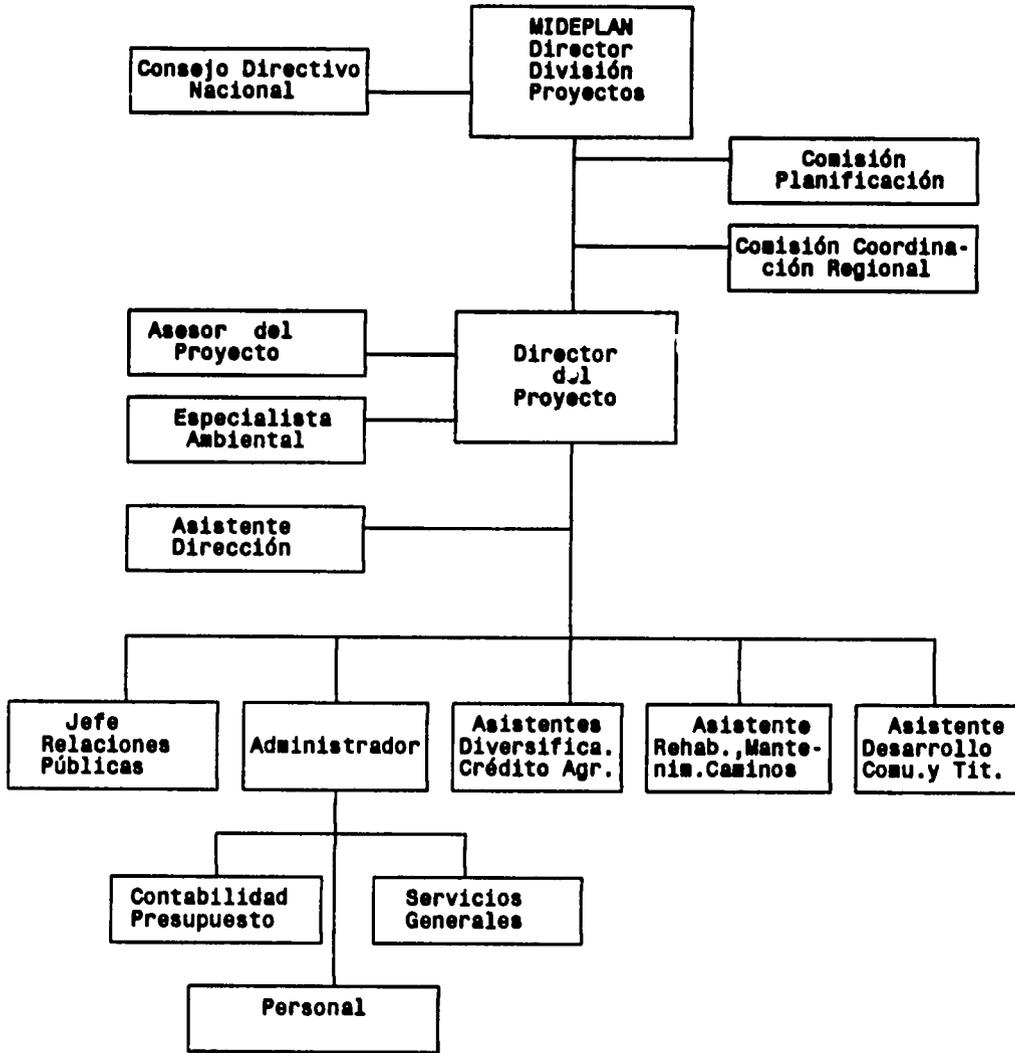
La estructura organizacional del proyecto cuenta con los siguientes niveles jerárquicos: nivel de dirección, nivel funcional o sustantivo y el nivel de apoyo administrativo. El organigrama del gráfico No. 3 presenta una caracterización resumida de esta estructura organizacional la cual fue preparada en base a entrevistas a las jefaturas y personal subalterno de apoyo técnico.

En apoyo al nivel de Dirección se planteó un Consejo Directivo Nacional con la participación del Ministro de Planificación quien lo dirige y los encargados de las agencias institucionales involucradas en la ejecución del Proyecto. También consideró un Comité de Coordinación con representantes de las direcciones regionales y sede central de MIDEPLAN, con el propósito de asesorar y evaluar el curso del Proyecto y recomendar acciones al Ministro de Planificación.

La Dirección del proyecto es responsable de administrar exclusivamente sus componentes, lo cual involucra dirigir, supervisar y apoyar el cumplimiento de sus actividades. De manera específica el Director es responsable de desarrollar las siguientes funciones: administrar los fondos en moneda local, seguimiento y evaluación de las actividades, administración del componente de apoyo a las actividades, administración de un banco de datos sobre el área del Proyecto; apoyo logístico a las instituciones participantes y divulgación de información sobre las actividades del Proyecto.

La Dirección se apoya para el cumplimiento de sus fines, en un Asesor del AID, así como por un Especialista en el Manejo del

**CUADRO No. 3
ORGANIGRAMA DEL PROYECTO DE CONSOLIDACION
ZONA NORTE**



Medio Ambiente. El primero de ellos es responsable de apoyar al Director en la supervisión del Proyecto y la coordinación con el AID y las instituciones participantes. Además, es responsable por identificar necesidades y fuentes de asistencia técnica especializada. A su vez, el Especialista debe atender las actividades de apoyo al medio ambiente, educación y entrenamiento en este campo, teniendo acceso a un fondo para apoyar sus actividades.

La supervisión del Proyecto corresponde a la Dirección de Proyectos de MIDEPLAN/GOCR y a la División de Desarrollo Rural de USAID/Costa Rica. Para la AID la ejecución diaria se realizará por medio del Asesor del Proyecto. Recientemente, MIDEPLAN ha reducido el personal de la Dirección de Proyectos y se discute la posibilidad de que MIDEPLAN pueda solicitar el traslado del PCZN y otros proyectos semejantes a otros ministerios.

El reglamento del Proyecto fue aprobado según el Decreto Ejecutivo No. 18971-PLAN el 2 de mayo de 1989. El mismo definió la integración del Consejo Directivo Nacional con el Ministro de Obras Públicas y Transportes, el Director Ejecutivo de DINADECO, el Presidente Ejecutivo del IDA, un representante del MAG y el Director del Proyecto, sus funciones son de asesoría a MIDEPLAN en aspectos que tienen que ver con la ejecución del Proyecto y la solución de problemas que afecten su desarrollo.

El Reglamento también definió el Comité de Coordinación Regional formado por los Directores Regionales de las instituciones relacionadas con el Proyecto, los Directores de MIDEPLAN en las regiones Huetar Norte y Chorotega y el Director del Proyecto. Las responsabilidades del Comité están referidas al Plan de trabajo y los procedimientos administrativos del Proyecto y recomendaciones pertinentes para su desarrollo.

El Comité de Planificación (constituye una nueva instancia) creada por este Decreto-Reglamento y se estructura con la participación del Director de Proyectos que lo coordina, el Director de la Región Huetar Norte, el Director del Proyecto y el Oficial de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Asiste en calidad de observador el Asesor de AID para el Proyecto.

Este Comité constituye el foro donde interactúan representantes de MIDEPLAN/GOCR y AID con el Director del Proyecto. Tiene la función de supervisar técnicamente el avance del Proyecto así como de asesorar y recomendar soluciones a problemas. También debe examinar y recomendar planes de trabajo y las propuestas de presupuesto sobre los componentes del Proyecto. La secretaria del Comité fue asignada a la Dirección de MIDEPLAN en la Región Huetar Norte, correspondiéndole lo relativo a la convocatoria, agenda, preparación de actas y el seguimiento de acuerdos.

La Oficina de Coordinación del PCZN en Upala fue organizada como una instancia administrativa desconcentrada de MIDEPLAN. El Director del Proyecto, dependía directamente del Despacho del Ministro, estando sujeto para ejercer sus funciones a los procedimientos establecidos por esta institución en el marco de la Ley de Administración Financiera. Para fines prácticos esto significó que la administración del proyecto se conformó al modelo administrativo ministerial en sujeción a los controles jurídicos de la Contraloría General de la República y de tipo presupuestario de la Autoridad Presupuestaria. A partir de mayo del año 1990 la Oficina de Coordinación pasó a depender de la Dirección de Proyectos/MIDEPLAN.

En este contexto, la Dirección del Proyecto se vio seriamente limitada desde un principio en aspectos del trámite administrativo relativo a la contratación de personal, autorizaciones contractuales con las instituciones participantes, así como los desembolsos presupuestarios del proyecto. El modelo organizacional limitó la capacidad de decisión pronta y oportuna del Director, restándole efectividad a su gestión para el funcionamiento eficaz del proyecto.

Esta Oficina empezó a funcionar el 12 de noviembre de 1988 habiéndose contratado un Director que inició labores con el apoyo del Asesor de A.I.D. A su vez, el proyecto fue inaugurado oficialmente el 29 de junio de 1989, una vez que las condiciones previas establecidas por el Acuerdo de Asistencia, ya se habían cumplido.

El primer Director se mantuvo en su puesto por un período de aproximadamente veinte meses y fue sustituido por el actual director a partir del 01 de agosto de 1990. El Oficial de AID encargado del proyecto ha estado desde su inicio, y hay un Consultor de AID, especialista en manejo ambiental del proyecto, ubicado en UPALA.

El Consejo Directivo Nacional no ha sido convocado durante los tres años de vida del proyecto, mientras que el Comité de Coordinación Regional se reunió una sola vez en el año 1990. El Comité de Planificación ha sesionado tres veces durante el presente año y opera como mecanismo de consulta entre las partes interesadas (MIDEPLAN, AID) así como de facilitador del proceso decisorio en aspectos medulares para el desarrollo del proyecto.

Aparentemente, estas instancias con la excepción del Comité de Planificación no pudieron ser organizadas apropiadamente con el propósito de orientar el trabajo del proyecto. El Comité de Planificación desempeñó sus funciones hasta en el tercer año de su ejecución; sin embargo su labor no permitió identificar las restricciones fundamentales que han limitado el accionar del proyecto así como soluciones para mejorar su efectividad en el logro de sus metas.

Esta estructura organizacional se conformó como una unidad desconcentrada de MIDEPLAN durante el período noviembre de 1989 y agosto de 1991. Desde sus inicios la Oficina de Coordinación del PCZN fue tratada como una unidad de este Ministerio y no se dieron esfuerzos reales para concederle algún grado de autonomía que le permitiera a su Director tomar decisiones propias. Hasta abril de 1990 dependió directamente del Despacho del Ministro de Planificación, pero ello no significó ninguna consideración especial; al contrario posteriormente esto fue considerado como perjudicial en razón de que para el Ministro era muy difícil darle el seguimiento apropiado y establecer los controles requeridos para su funcionamiento.

Lo anterior constituyó la justificación del nuevo Ministro de Planificación que asume funciones en mayo de 1990, para responsabilizar a la Dirección de Proyectos por el seguimiento y control del PCZN. Con ese propósito esta Dirección diseña los mecanismos correspondientes los cuales entran en vigor a partir del mes de enero de 1991. Bajo este enfoque el proyecto debe preparar informes estandarizados a nivel de sus componentes sobre programación y ejecución trimestral de actividades, informes semestrales, anteproyectos de presupuesto y liquidación de gastos. También intensifica su apoyo técnico al Proyecto para acelerar el trámite de los convenios interinstitucionales, labor que ya fue cumplida por el proyecto.

2. El Nivel de Dirección

En el nivel de dirección se ubica el Director del Proyecto, el Administrador y los Asesores. El Director del Proyecto cumple funciones de gerente y es responsable por la administración, coordinación y el monitoreo de las actividades del proyecto.

A continuación se analiza el papel desempeñado por la Dirección en el cumplimiento de esas responsabilidades.

a. Monitoreo de los Componentes del Proyecto

La Dirección tiene la responsabilidad por disposición del Convenio de Asistencia, de inspeccionar sobre el terreno, el cumplimiento de los planes de trabajo de los componentes del Proyecto, así como de aprobar sus proyectos individuales. Sin embargo se determinó que la Dirección no ha implantado un sistema estructurado de seguimiento de los resultados y avances de los trabajos que realizan los coordinadores de dichos componentes.

El Convenio de Asistencia había considerado necesario que la Dirección pusiera a funcionar desde una fase inicial un sistema computarizado de información sobre las actividades del proyecto. En los documentos de diseño del proyecto se enfatizó la necesidad de que este sistema pudiera centralizar los registros financieros, el manejo de inventarios, la operación de equipos, y el seguimiento

de las actividades de los componentes. (Anexo Técnico K, mayo 1988). Dicho sistema no ha sido instalado a la fecha y ello ha limitado sin duda, la gestión del Director para contar con información continua y expedita para orientar sus decisiones sobre la marcha del proyecto.

Siguiendo instrucciones de la Dirección de Proyectos, la Dirección del proyecto introdujo a partir de enero del año en curso cuatro formularios de utilización manual sobre programación y evaluación del cumplimiento de actividades para los componentes del proyecto. Este mecanismo no ha sido lo efectivo que se esperaba, en razón de que el proyecto adolece de un Plan General de Trabajo en el cual se detallan las metas específicas para cada componente, listado de sus actividades, resultados esperados y costos respectivos para los diferentes años del proyecto. En razón de ello, los coordinadores definen su programación y posteriormente informan sobre el cumplimiento de sus tareas y logros realizados. Sin embargo, este mecanismo no necesariamente guarda proporción con los objetivos y metas del proyecto y por lo tanto su eficacia como instrumento de control por parte de la Dirección es de carácter parcial.

En términos generales puede señalarse que la labor de seguimiento del proyecto por parte del Director ha sido limitada. La falta de un Plan de Trabajo que especifique de manera realista las metas y resultados a ser logrados en cada año del proyecto y la ausencia de un sistema de información gerencial, constituyen factores explicativos de esa situación.

b. Relaciones con la Asesoría del Proyecto y el Administrador

En el Acuerdo de Asistencia se estableció que el Asesor de AID debe apoyar al Director en el cumplimiento de sus responsabilidades en la dirección y supervisión del proyecto. Sin embargo, las entrevistas realizadas con el personal técnico y profesional que labora en el proyecto, permitieron determinar que la Asesoría ha intervenido de manera directa y recurrente en el proceso decisorio. Esta situación generó conflictos con la Dirección, así como problemas de relación de los funcionarios ante el Director al darse una doble línea de mando.

La recurrencia de estos conflictos produjo un fenómeno de desgaste y frustración a nivel de la dirección del proyecto y constituye la causa que motivó la salida del primer Director. También explica en parte los problemas de coordinación y dirección que se observan en el proyecto.

Asimismo, se determinó que el Director maneja las actividades relacionadas con la administración del proyecto y de gestión financiera que son propios del Administrador. Esta posición fue incorporada a Staff del proyecto con el propósito de liberar al Director de dichas actividades a fin de permitirle dedicarse al seguimiento de los componentes del proyecto.

En razón de lo anterior, el Director presenta un recargo indebido de sus funciones al haber asumido las responsabilidades del Administrador, situación que ha reducido su capacidad para cumplir con efectividad sus deberes de Director del Proyecto.

3. El Nivel Funcional o Sustantivo del Proyecto

Dirección del PCZN fue concebida como una instancia coordinadora para la ejecución de los cuatro componentes del proyecto, cuyas acciones debían ser implementadas por instituciones públicas y privadas que operarían en la Zona Norte. Bajo este enfoque se concibieron cuatro posiciones de asistentes del Director para coordinar por delegación de la Dirección, las actividades referidas al fomento de la diversificación agrícola; el crédito del pequeño agricultor; la rehabilitación y mantenimiento de caminos, vecinales, así como la consolidación de organizaciones comunales y de asentamientos agrícolas.

El estudio técnico del proyecto (Anexo Técnico K) señaló que el Proyecto debía contratar personal profesional para atender estas necesidades de coordinación de la siguiente manera: Un profesional para el seguimiento del componente de caminos; un profesional para el componente de desarrollo comunal y del componente de consolidación de Asentamientos; y dos profesionales para el componente de producción.

Los registros de personal muestran que de los cuatro Asistentes del Director únicamente el que está a cargo del componente de Desarrollo Comunal y de Consolidación de Asentamientos es profesional. En la contratación del personal no profesional se justificó inopia, pero ello no parece justificarse en razón de que recientemente se contrató un ingeniero agrónomo para laborar como asistente del especialista de AID a cargo del manejo ambiental del proyecto. Además se observó que otras organizaciones que laboran en la Zona Norte, presentan dotaciones de personal que comprenden diversas clases de profesionales, incluyendo ingenieros agrícolas.

La ausencia del personal profesional al frente de la coordinación de los componentes de caminos vecinales y de apoyo a la agricultura, constituye una razón importante que explica no sólo los múltiples problemas encontrados en el desarrollo de estos componentes; sino también la falta de orientación de sus actividades dado que ninguno de los dos Directores que han administrado el proyecto son especialistas en esta área.

En opinión del Director de Proyectos de MIDEPLAN la falta de profesionalización en el staff del proyecto dificultó la negociación y formalización de los Convenios particularmente con las empresas AMV y SISTTEMS. Los insumos aportados a los expertos

de esta Dirección para la redacción final de dichos convenios fue calificada como pobre, situación que obligó a un mayor esfuerzo por parte de dicho personal y en retrasos innecesarios en su aprobación.

De manera particular se señala que cada una de estas coordinaciones debe enfrentar a contrapartes profesionales en SYSTEMS la compañía que ofrece asistencia técnica agrícola y la AMV responsable por los caminos vecinales. Esta situación podría explicar las múltiples dificultades observadas en las negociaciones entre los coordinadores del PCZN y las empresas citadas. Ello además se ha reflejado en un recargo de las responsabilidades del Director del Proyecto quien ha tenido que asumir parte del trabajo de negociación de sus asistentes.

4. Nivel de Apoyo Administrativo

El Proyecto presenta un nivel de administración, el cual tiene la responsabilidad de dar el apoyo administrativo y de gestión financiera a la Dirección y a las coordinaciones de los cuatro componentes del proyecto. Para el cumplimiento de estos fines, esta unidad cuenta con tres secciones: Contabilidad y Presupuesto (un Contador y un Asistente), Servicios Generales (un Jefe, un Oficinista, una Recepcionista, un encargado de mantenimiento, dos misceláneos y tres guardas) y una Sección de personal con un encargado. Además el proyecto cuenta con una secretaria localizada en la Dirección de Proyecto/MIDEPLAN, la cual es responsable por el trámite y seguimiento de correspondencia y asuntos afines en San José.

El estudio técnico del Proyecto había considerado conveniente contar en un inicio con un técnico como Asistente Administrativo (Anexo E) que pudiera manejar los asuntos administrativos del Proyecto. Sin embargo, al ponerse este en marcha se contrató un profesional como Administrador, el cual inició sus actividades en agosto del año 1989. Durante su primer año de funciones el Administrador cumplió con sus responsabilidades, sin embargo con el cambio de dirección en agosto de 1990, el nuevo Director asumió estas funciones y el Administrador quedó relegado a la firma de documentos y el manejo de trámites menores.

Esta disfuncionalidad del Administrador generó un recargo adicional de competencias y responsabilidades en el Director, lo cual motivó que se contratara un Asistente del Director al cual se le han delegado algunas de las responsabilidades que son propias del Administrador.

El Personal de Apoyo administrativo cuenta con quince funcionarios (58% del personal del proyecto) según detalle que se presenta en el cuadro No. 1. Tres de estos funcionarios se iniciaron con el proyecto en el año 1988, seis de ellos fueron incorporados al año siguiente, mientras que el resto (6) se contrató en los años 1990

y 1991. Según sus ocupaciones, este personal se clasifica en 1 Administrador, 1 contador, 1 Jefe de servicios generales, 1 proveedor, 1 encargado de mantenimiento, 3 guardas, 4 oficinistas (incluye secretaria localizada en MIDEPLAN) y 3 misceláneos.

Esta misma información permite inferir que por cada funcionario que trabaja en apoyo a las actividades sustantivas del proyecto (componentes de diversificación agrícola, desarrollo comunal, titulación y asentamientos, caminos y manejo ambiental) excluyendo las actividades de relaciones públicas, en promedio hay 1,5 funcionarios administrativos.

El costo de la planilla administrativa usando el salario efectivo pagado en colones corrientes durante el mes de setiembre de 1991, se estima en ¢ 6,5 millones de colones corrientes por año y representa un 41% de la planilla total del proyecto.

En este contexto, debe señalarse que el tamaño y complejidad de este nivel administrativo fue concebido para que la Oficina de Coordinación del Proyecto tuviera su capacidad propia en la gestión de sus recursos, así como para tramitar directamente ante la Administración Pública y las organizaciones privadas. Sin embargo, la falta de autonomía del proyecto ante MIDEPLAN y el estar sujeta a las regulaciones de la Contraloría General de la República, limitó el accionar del nivel administrativo. En la práctica, todos los trámites administrativos y gestiones presupuestarias deben pasar a la Dirección de Proyectos donde son revisados para su trámite final ante el Despacho del Ministro y dependencias de la Administración Pública. El resultado parece ser una duplicación de la capacidad administrativa de MIDEPLAN y una instancia adicional que ha encarecido y limitado la marcha del proyecto.

5. Dotación de personal, remuneraciones e incentivos

El personal total del proyecto es de 26 personas pagadas con recursos en moneda nacional y dos asesores del AID con su secretaria que se cargan a fondos externos. La distribución de este personal se detalla en el cuadro No. 4.

CUADRO No. 4

**PCZN: Distribución del personal según niveles
de su organización, setiembre 1991**

	No. Funcionarios	Condición		
		Profesional	Técnico	Otros
<u>Personal total</u>	<u>29</u>	<u>5</u>	<u>7</u>	<u>17</u>
1. Nivel Dirección	7	2 (AID)	3	2 (Sec)
2. Nivel Sustantivo (Coord.de componentes y manejo ambiental)	7	2 1)	3	2 (Sec)
3. Nivel de apoyo administrativo	15	1	1	13

1) Un profesional es pagado con recursos del Fondo de Manejo Ambiental.

Los cinco profesionales del proyecto corresponden a los dos asesores del AID, el Administrador, un Asistente de Dirección y el Asistente del Programa de Manejo Ambiental. El personal técnico a su vez corresponde a 3 Asistentes de Dirección, el Director y su Asistente, el encargado de la Oficina de Organización y de Información Técnica y un contador. El resto del personal es de apoyo secretarial y administrativo.

a. Salarios

El cuadro No. 5 presenta información sobre los puestos y salarios pagados al personal nacional del proyecto. El nivel de salarios corresponde a la Tabla de sueldos aprobada para el personal del proyecto en el año 1988 más los reajustes por inflación aprobados posteriormente.

En esa tabla se consideró una base salarial para los Asistentes de Dirección que tendrían a su cargo la coordinación de los componentes de \$62.000, en el entendido que serían profesionales especializados en los campos requeridos para cada componente. Del total de los cuatro Asistentes de Dirección únicamente se pudo contratar a un profesional y el resto de Asistencias las ocupan técnicos en razón de inopia profesional.

Posteriormente, sin embargo, se contrató un ingeniero agrónomo para laborar en el programa de manejo ambiental con cargo a los recursos de FAMA. La forma de contratación aumentó el salario base

de ingreso a ¢91.000 colones y se pudo escoger entre una lista de seis profesionales que mostraron interés para trabajar en la Zona Norte.

La propuesta técnica del proyecto (Anexo F) había propuesto sueldos profesionales en un rango 40-50% más altos que el sueldo de entrada de un profesional en la Administración Pública, lo cual dio justificación a la tabla mencionada. El problema que se presentó en los años 1990/1991 para contratar profesionales posiblemente se debió a que el salario de ingreso no fue lo suficientemente atractivo.

A 6 personas se les paga zonaje (Director, Administrador, encargados de componentes por un monto de ¢8.071 mensuales. Además, el Director del Proyecto, el Administrador y el Encargado de la Oficina de coordinación e Informes Técnicos, tienen casa en el proyecto. El Director del Proyecto es el único que tiene asignado vehículo para uso discrecional.

Originalmente había vehículos para cada encargado de componente pero por anomalías, el sistema se modificó, reduciéndose incluso la flota en 2 vehículos que se entregaron a DINADECO en calidad de préstamo. Esta flota incluye: 2 vehículos doble cabina marca ISUZU, 2 pick up (ISUZU/TOYOTA), que son los de trabajo, 1 vehículo ISUZU TROOPER del director, 2 doble cabina ISUZU asignados a DINADECO y 2 Chevrolet Blazers de los Asesores del Proyecto.

b. Rotación de Personal

En 2 años, los casos que se han dado son:

- La recepcionista tiene un permiso sin goce de salario por 3 meses, existiendo una persona en su lugar en forma temporal, se entiende que este permiso no fue recomendado por el Administrador pero sí aprobado por el Director del Proyecto.

- Hubo una Encargada de Relaciones Públicas, que al cumplir 3 meses la despidieron. El puesto fue reestructurado y se denomina en la actualidad, Encargado de la Oficina de Coordinación e Informes Técnicos.

- La Asistente de Crédito renunció y en su lugar fue nombrada la persona que actualmente ocupa esta posición

c. Mecanismo de Contratación

Respecto a los profesionales, normalmente los puestos se sacan a concurso, y el Comité de Planificación selecciona y aprueba. Una vez aprobado el nombramiento, el funcionario firma un contrato con MIDEPLAN por un año renovable (incluidas garantías de leyes

costarricenses y aumentos de acuerdo al sector público). Los contratos a veces se atrasan hasta por 3 meses en MIDEPLAN, periodo durante el cual el funcionario no recibe salario.

Respecto al personal no profesional, que como se indicó es la mayoría, la selección no es por concurso, se presentan currícula vitae, se prepara examen y se define una terna.

d. Oficinas, Equipo y Transporte

Respecto al espacio de oficinas, se indica que con el crecimiento del personal han tenido que realizar remodelaciones, asignando el edificio principal para los administradores, una casa destinada originalmente para "visitas" ahora lo utilizan los encargados de los componentes. Así, cualquier incremento de personal requeriría espacio adicional.

Se considera que se requiere al menos 2 computadoras personales y 2 máquinas de escribir, y estiman resolver problemas de transporte cuando DINADECO devuelva en marzo de 1992 los vehículos prestados.

e. Relaciones Públicas y Divulgación de Información

El puesto considerado importante desde el inicio del proyecto, como apoyo al desarrollo de los componentes, es ocupado por una persona que no tiene los requisitos (periodismo) para el puesto, por lo que su nombramiento fue cuestionado.

Para dicho nombramiento, MIDEPLAN (PCZN) modificó el nombre del puesto a "Oficina de Organización y de Información Técnica".

CUADRO No. 6

PCZN: Personal Profesional(1), Administrativo y Técnico
Según ocupación, salario, fecha de ingreso y
Unidad de Trabajo. Setiembre 1991

NOMBRE	POSICION (3)	SALARIO	FECHA DE INGRESO	DEPARTAMENTO
1) Walter Cruz Alvarez	Director	146.894.80	01-04-80	Dirección
2) José Joaquín Arguedas Herrera	Administrador	107.017.85	01-04-80	Dirección
3) Aurora Díaz Vargas (2)	Asist. Comunal	80.101.15	10-07-89	Dirección
4) José Esteban Olivas Jiménez	Infermeria	86.140.20	10-05-80	Dirección
5) Lucía Martínez Bejarano	Contadora	86.140.20	01-04-89	Administración
6) José Gilberto Apú Apú	Asist. Caminos	57.948.00	02-12-80	Dirección
7) Ricardo Rodríguez Serrano	Serv. Generales	39.324.40	01-04-89	Administración
8) Rigoberto Arguello Ruiz	Proveedor	37.679.00	26-04-80	Administración
9) Nacor Orozco Muñoz	Asist. Director	34.577.28	01-01-91	Dirección
10) Esther Palacios Badilla	Secret. Director	25.236.28	31-07-89	Dirección
11) Dagoberto Bazán Jiménez	Enc. Mantenimiento	22.274.55	20-05-85	Administración
12) Geovanny Lezama Cortés	Jefe Guardas	21.796.36	04-12-88	Administración
13) Thelma Ledezma Olivas	Oficinista 3	20.850.00	01-01-91	Administración
14) Miguel Angel Mora Alvarez	Oficinista 2	20.450.00	01-04-89	Administración
15) Ricardo Acevedo Aguilar	Guarda	20.050.00	01-04-91	Administración
16) José Marciano Guzmán Torrentes	Guarda	19.830.70	31-07-89	Administración
17) Ofelia Estrella Mendoza	Miscelánea	19.450.00	18-03-91	Administración
18) Simona Acevedo Alvarez	Miscelánea	18.356.45	15-06-91	Administración
19) José Leonidas Vargas Rocha	Peón	18.247.28	18-03-91	Administración
20) Eduardo Villegas Barrantes	Enc. Apoyo Prod.	17.668.70	03-07-89	Dirección
21) Evelia Villalobos Guzmán	Enc. Crédito	63.119.70	01-06-80	Dirección
22) Julia Ruiz Calero	Secretaria AP	22.724.50	01-06-80	U. Técnica
23) Laura Bustos Espinoza	Oficinista 2	20.116.28	01-04-91	U. Técnica
24) William Chavarría Ramírez (2)	Asist. M. Ambiente	20.101.15	02-01-91	Manejo Ambiental
25) María Isabel Soto Soto	Secretaria (S.J.)	25.181.65		Dirección
26) Mireya González Castillo	Recepcionista	20.540.50	08-08-89	Administración

NOTAS: (1) No se incluyen los asesores de AID
(2) Profesionales contratados en el Proyecto
(3) No incluye la secretaria que se localiza en WIDEPLAN

FUENTE: Sección de Contabilidad y Presupuesto, PCZN

La actividad de este funcionario es llevar información a la comunidad, elaborar boletines y apoyar organización de reuniones. Su relación jerárquica es directamente con el Director del PCZN, y en casos de financiamiento de actividades con la contadora. Tiene un año y 4 meses de laborar con el Proyecto.

No conoce del establecimiento de un Banco de Datos con información del Proyecto, pero lo considera muy importante, así mismo indica que la información que se genera en el Proyecto, incluyendo la generada en reuniones de coordinación del "staff" no son objeto de informe escrito y no hay forma de dar seguimiento a las mismas.

6. Evaluación de aplicabilidad de los manuales de organización, procedimientos, contabilidad y presupuesto

El PCZN, cuenta con los siguientes manuales, elaborados por una firma consultora en Enero de 1990

- Organización y procedimientos (Tomo I al III)
- Sistema de Contabilidad y Presupuesto (Tomos I a IV)

En forma general, se pueden hacer los siguientes comentarios:

a- Los manuales en varios casos que han sido consultados no permiten resolver ciertas situaciones normales de una institución, caso de permiso sin goce de salario, por lo que la administración

debió recurrir a diversas fuentes (Reglamento MIDEPLAN, Código de Trabajo, etc.) y al final seguir recomendaciones de la Asesoría Legal de MIDEPLAN.

También ha sido necesario modificar formularios agregándose generalmente más requisitos.

b- Excepto el Manual de Contabilidad, existe poca utilización de los otros manuales, así por ejemplo sólo ha habido una sesión de explicación de los manuales a los técnicos, pero que por su carácter general y tiempo utilizado no permitió entenderlos y motivar su uso.

Por otra parte, solamente hay un "juego" de manuales que están en la oficina de director PCZN y no es solicitado por nadie, incluyendo el administrador del PCZN.

c- Respecto al manual contable, aunque éste es utilizado (los códigos), el mismo se elaboró para ser ejecutado por computadora, pero como no tienen el equipo aún no han podido probarlos.

Es importante destacar que es la encargada de contabilidad la persona que no sólo registra y contabiliza, sino que controla los aspectos financieros del PCZN, habiendo una participación pasiva del administrador y del director del PCZN.

d- Los manuales no se han implementado por no existir una rigurosidad por parte de la administración superior para que los mismos sean utilizados.

e- El Manual contable incluye el registro de los recursos AID y los recursos transferidos a AMV y SYSTTEMS, lo cual no es realizado en esa forma.

f- Es necesario indicar que los manuales, por ejemplo el de presupuesto, establece normas de control en la ejecución del Proyecto, con base en los planes de trabajo y su relación con los rubros del presupuesto.

Lo anterior de haberse tomado en cuenta, hubiera facilitado a la Dirección del Proyecto y a la Administración "monitorear" adecuadamente la ejecución del mismo y haber dado las "señales" correspondientes a los niveles adecuados para tomar decisiones o por lo menos documentar la realidad del proyecto.

Es el caso del uso del "presupuesto de componentes" para comparar este con lo real para determinar el grado en que se han alcanzado las metas. Analizar las variaciones para determinar las causas y tener las bases para ejercer la acción correctiva (al menos una vez al mes).

g- No se omite mencionar que el presupuesto más importante utilizado por los encargados de componentes es el "presupuesto de la Contraloría" y con base en las "posibilidades" de desembolso de esta institución, los componentes elaboran sus presupuestos, caso típico el de Mantenimiento y Rehabilitación de caminos, en donde no hay programa de trabajo definitivo y el presupuesto se distribuye tomándose como base lo que se supone la Contraloría va a desembolsar para un año determinado.

En general, los manuales son poco utilizados y se requiere un satisfactorio uso de los mismos, lo que redundaría en mejores procedimientos y control de los recursos (financieros y humanos)

7. Identificación de restricciones que afectan el Proceso de Dirección y Control del Proyecto.

Se determinaron tres categorías de restricciones que afectaron la ejecución del proyecto y que están referidas al diseño organizacional del proyecto, el estilo de gestión adoptado para administrar sus actividades y una doble línea de mando que afectó el estilo de dirección del proyecto mismo.

- a. Disfuncionalidad del modelo organizacional propuesto por el Acuerdo de Asistencia para la Oficina de Coordinación Regional en Upala

La Oficina del PCZN en Upala constituye una extensión ministerial de MIDEPLAN y como tal está sujeta a las regulaciones de la Ley de Administración Financiera de la República. Este tipo de organización presentó el problema de su poca operabilidad para poner en marcha un proyecto en extremo complejo y que presenta diversidad en sus componentes y un monto elevado de inversiones.

La poca operabilidad de esta organización se explica por la falta de autonomía para desarrollar una gestión propia y de mayor agresividad. En razón de ser una extensión o unidad ministerial, obligó en la práctica a tener que tramitar y gestionar recursos a través de la administración propia de MIDEPLAN, duplicándose con ello los tiempos requeridos por las autorizaciones y permisos.

Un proyecto similar, el CEE-NA/82/12 de Apoyo al Reordenamiento Agrario y el Desarrollo Rural Integrado que se ejecuta en el Pacífico Central, resolvió este problema creando una "Unidad de Manejo" que tiene su propia personería jurídica y goza de autonomía administrativa. Bajo este modelo organizacional se justifica crear una organización especializada con la responsabilidad de administrar el proyecto en la zona misma. Dadas las condiciones en que opera la Oficina Coordinadora de Upala no parece justificarse el tener una organización administrativa con quince funcionarios. La falta de autonomía para desarrollar su gestión le crea una disfuncionalidad para cumplir con una administración propia del proyecto.

En este contexto, el modelo de organización ministerial adoptada por el proyecto y que se caracteriza por su falta de autonomía para la gestión administrativa, constituye uno de los determinantes de mayor significancia para explicar los problemas por que atraviesa el proyecto para poder articular la marcha de sus componentes y el bajo nivel de ejecución presupuestario y logro de resultados. En general este modelo no permitió desarrollar de manera coherente el empleo de sus instrumentos y recursos para el logro de los objetivos propuestos para el proyecto.

- b. El estilo de gestión basado en la coordinación y la administración de estímulos para orientar comportamientos de los entes ejecutores

La gestión del proyecto se fundamenta sobre la coordinación de componentes que apoyan el trabajo de organizaciones públicas y privadas. Estos entes son responsables por desarrollar ciertos comportamientos y sus logros son compensados con el otorgamiento de estímulos financieros por parte de la Dirección del Proyecto.

Para el éxito de esta gestión se asumió que los entes involucrados estarían de acuerdo -previo a la firma del Acuerdo de Asistencia GOCR/AID- en participar en el desarrollo del proyecto y cumplimiento de sus metas.

Este supuesto no se cumplió en la práctica. Primero, los bancos del Sistema Bancario Nacional y de manera particular el BNCR no aceptó el estímulo de un 20% para ofrecer crédito a los pequeños y medianos agricultores de la Zona Norte. La razón aducida por el gerente de su sucursal en Upala para esta negativa es de que el 20% de estímulo no es suficiente para compensar las pérdidas previstas de otorgarle crédito, con sus propios recursos a este tipo de productores agrícolas.

Segundo, el IDA ha manifestado cierta reticencia para ampliar sus programas de asentamiento, en la zona bajo los estímulos económicos del proyecto. Los requerimientos de manejo ambiental obligan a ceder parte de las fincas del IDA para reservas que son necesarias pero que reducen el número de hectáreas a repartir entre los colonos.

Tercero, la creación de la AMV como un ente autónomo responsable por la rehabilitación y el mantenimiento de los caminos vecinales de la zona planteó problemas de coordinación con el ente rector del sector, el MOPT y requirió de una negociación que se extendió por más de un año.

Cuarto, el Contrato MIDEPLAN/SYSTEMS para que esta empresa ofreciera asistencia técnica en el campo agrícola requirió de negociaciones con el MAG y la firma del CONVENIO MIDEPLAN/MAG. Este Ministerio reclamó en razón de ejercer la rectoría del sector agrícola tener acceso a información sobre el tipo de servicio de

extensión a ser ofrecido y la definición de mecanismos para monitorear sus actividades.

Como se puede inferir de este análisis, el lograr consensos de las instituciones participantes para participar en el proyecto requirió de un esfuerzo largo y sostenido que duró aproximadamente dos años. Ello se observa de las firmas de los Convenios: MIDEPLAN/DINADECO, Setiembre, 1989; MIDEPLAN/IDA, Agosto, 1990; MIDEPLAN/MAG, Abril 1991; MIDEPLAN/SYSTTEMS Octubre, 1990; MIDEPLAN/AMV, Agosto, 1990. Al no cumplirse el supuesto implícito del proyecto, sobre participaciones interinstitucionales el inicio de sus actividades en el marco del proyecto se atrasó en un 40% del tiempo que corresponde a su ejecución.

c. El concepto de doble dirección en la administración del proyecto

Se encontró evidencia suficiente para caracterizar la administración del proyecto como una de doble dirección. Hay ambigüedades en el Acuerdo de Asistencia que permite que el Asesor ejerza funciones de dirección y control particularmente para las actividades que son financiadas con recursos del AID.

Como resultado de ello, el Director del Proyecto entra en conflicto con el Asesor y el personal subalterno ve afectada su relación con la Dirección. En consecuencia, se pudo determinar que este problema ha generado confusión y ambigüedad sobre las metas del proyecto así como un retardamiento en los trabajos asignados al personal técnico y profesional del proyecto.

d. Ejecución del Presupuesto

La ejecución del presupuesto para el proyecto cubre el período 1989 a Junio 30, 1991. Anteriormente, los gastos administrativos eran financiados con fondos de USAID-PL 480. Estos fondos incluían los salarios del director del proyecto y otros gastos adicionales durante los tres primeros meses de noviembre a diciembre de 1988.

La tabla No. 6 presenta información relativa al presupuesto del proyecto de acuerdo al Convenio de Asistencia entre GOCR y la AID. Se incluye información relativa al presupuesto ajustado autorizado por GOCR, los desembolsos hechos por el proyecto durante el período de enero 1989 a junio 30, 1991, y los recursos del presupuesto para el resto de la vida del proyecto.

El Gobierno de Costa Rica autorizó 800 millones de colones para el presupuesto del Proyecto de Consolidación de la Zona Norte. Esto implica una diferencia de 258 millones de colones con respecto al presupuesto definido por el Convenio de Asistencia entre USAID y GOCR. Ya que estos recursos provienen de la cuenta de AID en colones en el Banco Central de Costa Rica, estos fondos están sujetos a limitaciones monetarias. Se requiere de negociaciones

CUADRO No. 6
MZCP: Ejecucion del Presupuesto
1988/Junio 90/1991

	Presupuesto Convenio de Asistencia		Gastos de Presupuesto Local				
			GOCR	Gastos	Balance	Gastos	Balance
	GOGR (Millones C)	AID (Miles \$)	Presupues to Modifi cado	Junio 30,1991	Jun. 30 1991	en % de Presupuesto Modificado	en % de Presup. Modificado
TOTAL	(1)	(2)	(3)	(4)	(5=3-4)	(4/3)	5/3
	1.058,0	5.150,0	800,0	158,8	641,2	20 %	80 %
I. Diversific. cosechas	343,0	1.000,0	255,7	25,9	229,8	10 %	90%
1. Asistencia Tecnica	50,7	600,0	64,5	18,4	46,1	29	71
2. Capacitacion	10,0	120,0	10,0	-	10,0	0	100
3. Proyectos Piloto	20,0	-	13,0	-	13,0	0	100
4. Credito	200,0	-	141,0	-	141,0	0	100
5. Estudios	5,0	-	5,5	-	5,0	0	100
6. Administracion	17,9	74,0	19,1	7,5	11,6	39	61
7. Mapas uso de tierras	-	106,0	-	-	-	-	-
8. Contingencias	39,3	100,0	2,6	-	2,6	0	100
II. Mantenimiento de caminos	340,5	1.665,0	228,7	56,3 ¹⁾	172,4	25 %	75 %
1. Rehabilitacion	193,7	107,0	99,6	50,0	49,6	50	50
2. Mantenimiento	38,8	30,0	71,0	-	71,0	0	100
3. Herramientas	4,7	-	5,4	-	5,4	0	100
4. Equipo	-	1.169,0	-	-	-	-	-
5. Censo Rural	5,0	-	5,0	1,1	3,9	22	78
6. Apoyo al MOPT	26,2	-	-	-	-	-	-
7. CMV Costos operacion	24,5	-	25,5	5,2	20,3	20	80
8. CMV construccion	7,5	-	6,7	-	6,7	0	100
9. Asistencia Tecnica	10,0	159,0	2,3	-	2,3	0	100
10. Contingencias	30,2	200,0	13,2	-	13,2	0	100
III. Desarrollo comunitario	158,0	150,0	118,0	38,4	79,6	33 %	67 %
1. Proyectos comunitarios	62,5	75,0	62,5	27,1	35,4	43	57
2. Equipo	2,6	-	2,6	1,5	1,1	58	42
3. Personal	29,5	-	29,5	5,6	23,9	19	81
4. Costos de operacion	8,6	50,0	8,6	4,1	4,5	48	52
5. Credito para vivienda	40,0	-	-	-	-	-	-
6. Contingencias	14,8	25,0	14,8	-	14,8	0	100
IV Proyectos urban.-Titulac.	91,0	100,0	50,8	2,0	4 %	4 %	96 %
1. Titulacion	5,0	-	5,0	2,0	3,0	40	60
2. Nuevos proyectos urb.	57,5	100,0	35,0	-	35,0	0	100
3. Reforestacion	12,0	-	10,8	-	10,8	0	100
4. Contingencias	17,0	-	-	-	-	-	-

TOTAL					(5=3-4)	(4/3)	
					641.2	20 %	80 %
V. Coordinacion y Control	125.0	350.0	146.7	36.2	110.5	25 %	75 %
1. Personal	63.1	-	63.1	20.6	42.5	33	67
2. Servicios contract.	14.5	-	3.3	-	3.5	0	100
3. Equipo	5.8	-	5.8	6.5	(-0.7)	(112)	(- 12)
4. Actividades de inform.	3.9	-	1.8	-	1.8	0	100
5. Costos de operacion	24.7	-	24.7	9.2	15.5	37	63
6. Fondos de apoyo	-	280.0	45.0	-	45.0	0	100
7. Auditorajes-Evaluacion.	-	70.0	-	-	-	-	-
8. Contingencias	13.0	-	3.0	-	3.0	0	100
VI. AID Consultor Proyecto	-	630.0					
1. Costos contractuales		519.1					
2. Vehiculo oficial		50.9					
3. Contingencias		60.0					
VII. Especialista Ambiente		1.255.0					
1. Costos contractuales		519.1					
2. Vehiculo oficial		50.9					
3. Ayuda local		40.0					
4. Fondo de apoyo		585.0					
5. Contingencias		60.0					

1) datos ajustados en 53,6 millones de colones con respecto a la fuente (Sumas giradas a ANU)
(Disbursements to ANU)

FUENTE: 1) Proyecto de Asistencia a entre la Republica de Costa Rica y los Estados Unidos de America para un proyecto de Consolidacion de la Zona Norte Agosto 22, 1988
2) PCZH. Informe Semestral. Enero-Junio, 1991. Upala: Setiembre 1991. p. 33

para obtener la aprobación del Banco Central para el desembolso de 258 millones de colones.

Con base al presupuesto modificado del GOCR, los desembolsos hechos por el proyecto sumaron 158 millones de colones o sea, un 20% de aquellos recursos de enero 1989 a junio 30, 1991. Esto resultó en una diferencia de 641.2 millones de colones que han sido dedicados para cubrir el resto de las actividades del proyecto.

El componente de desarrollo comunitario se ha adelantado con respecto al resto de los otros componentes. Se han hecho desembolsos por la suma de 80 millones de colones, un 33% del total de los desembolsos. Le sigue el componente de Coordinación y Control con un 25% del total de los desembolsos. Este componente cubre los salarios del personal del proyecto con excepción de aquellos en el componente de Diversificación de Cosechas.

Los desembolsos de los componentes de Diversificación de Cosechas y de Mantenimientos de caminos suman un 33% de los recursos del presupuesto. Sin embargo, se incluye transferencias a SYSTEMS (29 millones de colones) y a AMV (50 millones de colones). Esto no se ha materializado en resultados y por este motivo los objetivos de los componentes no se han cumplido.

El componente de Asentamientos y de titulación inició sus actividades tardíamente en 1990. Esto explica el por qué los desembolsos han sido bajos, dado que a IDA, la agencia responsable de su implementación se le paga con base en los resultados.

Como una generalización, se debe decir que la ejecución de los presupuestos de GOCR ha sido extremadamente baja (20%) dado que el proyecto tiene un periodo de implementación de 3 años. Esto se explica por dos razones.

Primero, el atraso de dos años en el comienzo del proyecto, y segundo, los componentes relevantes no mostraron resultados al 30 de junio 9 de 1991.

Por otro lado, Los desembolsos de AID han aumentado a la suma de 837.907 dólares a setiembre 30, 1991.

B. COMPONENTE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS

ANTECEDENTES

Convenio de Asistencia GOCR-US-AID.

El convenio, ha incluido como uno de sus componentes, el desarrollo de un sistema autosostenido para el mantenimiento y rehabilitación de caminos, para ampliar las bases del desarrollo productivo de la Zona Norte basado en la producción agrícola no-tradicional

orientada hacia la exportación y mejorar el acceso a los mercados y servicios.

Para la realización del total del Proyecto, A.I.D. asignará un monto de US \$5.150.000 no reembolsables, de lo cual corresponde al Componente II: Mantenimiento de Caminos, la suma de US \$1.665.000. Por otra parte, el Gobierno de Costa Rica deberá proporcionar recursos no menores a C/1.058 millones de el equivalente a US \$14.011 millones, de lo cual corresponde a este componente la suma de C/340.50 millones.

El Convenio firmado en agosto de 1988, tiene un período de vigencia de 5 años, sin embargo por razones de cumplimiento de requisitos y otros aspectos que se presentan en el documento, el inicio del mismo se llevó a cabo en agosto de 1989, por lo que la presente evaluación cubre las actividades desarrolladas en este Componente entre agosto de 1989 y setiembre de 1991, restando dos años para la terminación del mismo.

En el Cuadro No. 7 se muestra el detalle del presupuesto aprobado para esta componente, modificaciones posteriores se indican en este capítulo y en el cuadro No. 8 se incluye el presupuesto vigente.

La región tiene una red vial de aproximadamente 1.400 kilómetros de carreteras nacionales y 1380 kms. de caminos vecinales en muy mal estado. Al respecto, es necesario indicar que en 1989 se pavimentó la ruta Cañas-Upala de aproximadamente 95 kms., se rehabilitó la ruta San Rafael de Guatuso-Upala-Santa Cecilia de la Cruz (Ruta 4) y en el marco del Proyecto AID 515 - 041 se mejoraron cerca de 100 kms. de caminos.

El Proyecto plantea el desarrollo de un sistema auto-sostenido y viable para el mantenimiento de caminos en el área del Proyecto. Esto se realizará dividiendo la red de caminos en 2 secciones: (1) Ruta 4 y (2) los demás caminos.

Otros puntos considerados en este Convenio fueron los siguientes:

- El MOPT será responsable de mantener los 104.2 kms. (ruta 4) para lo cual el PCZN suministrará al MOPT el equipo para uso exclusivo de mantenimiento de esta carretera y recursos para cubrir parte del costo de mantenimiento.

- El mantenimiento de 450 kms. de caminos los realizará la Comisión Municipal de Mantenimiento de Caminos Vecinales (CMV), creada bajo los auspicios del Proyecto. La CMV tendrá equipo para el mantenimiento de los caminos bajo su jurisdicción. La CMV, estará integrada por Municipalidades, Asociaciones de Desarrollo y el MOPT.

- Se mantendrá un fondo para caminos, mientras se establecen los mecanismos de captación de fondos (ejemplo impuestos), gradualmente la CMV se hará cargo de la responsabilidad financiera.

- Habrán Convenios MIDEPLAN-MOPT para mantener la Ruta 4 y la donación y uso del equipo para el mantenimiento de caminos.

Posteriormente, otros documentos complementaron o modificaron el convenio.

CUADRO No. 7

**Rehabilitación y mantenimiento de caminos
Presupuesto total del componente en colones y en dólares**

Rubro	Contrapartida GOCR (Miles de colones)	Donación AID (dólares)
A- Rehabilitación	193.720	107.000
B- Mantenimiento	38.750	30.000
C- Herramientas	4.682	--
D- Equipo	--	1,169.000
E- Censo Rural	5.000	--
F- Ayuda al MOPT	26.156	--
G- Costos de Operación AMVA	24.525	--
H- Construcción AMV	7.480	--
I- Asistencia Técnica	10.000	159.000
J- Contingencias	30.187	200.000
TOTAL	340.500	1.665.000

Nota : (1) El monto F, por carta de ejecución posterior se traslada al componente de Administración, coordinación y monitoreo para la transferencia al MOPT, quedando el presupuesto en 0314.344

(2) Respecto a los colones, el PCZN, los obtiene y los traslada a AMV de acuerdo a los procedimientos administrativos del GOCR Los dólares, son aprobados y trasladados a la AMV, por AID y los respectivos convenios entre AID-AMV

(3) El rubro (J) de \$200.000 se adiciona al (d), aumentando el monto para equipo a \$1.369.000

CUADRO No. 8

PRESUPUESTO MODIFICADO

COMPONENTE: REHAB. Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS

De acuerdo al convenio al PCZN programó recursos por ø1.665.000 por parte USAID, posteriormente se reprogramó el presupuesto del PCZN (carta de ejecución No. 11, convenio AID-AMV), la forma siguiente:

II. MANTENIMIENTO DE CAMINOS	CONTRAPARTIDA (Miles - Colones)	DONACION (US DOLARES)
a. Rehabilitación	193.720	107.000
b. Mantenimiento	38.750	30.000
c. Herramientas	4.682	--
d. Equipo	--	1.369.000
e. Censo rural	5.000	--
f. Ayuda al MOPT	--	--
g. Costos Operación AMV	24.525	--
h. Construcción AMV	7.480	--
i. Asistencia Técnica	10.000	159.000
j. Contingencias	30.187	--

TOTAL % Resp. Total PCZN	314.344 (32)	1.665.000 (32)

Carta de Ejecución No. 11

Posteriormente, de acuerdo a Carta de Ejecución No. 11 del 9 de agosto de 1990, el AID y MIDEPLAN aprueban modificaciones importantes al Convenio, específicamente la Sección III (B) del Anexo I del Convenio, sustituyendo su totalidad y refiriéndose al establecimiento de una Asociación de Mantenimiento Vial (AMV) cuyas actividades entre otras serían las siguientes:

- El PCZN a través de la AMV proveerá recursos para que esta asociación rehabilite 300 kms. de caminos de lastre y desarrolle un sistema auto-financiable para el mantenimiento de aproximadamente 450 kms. de caminos vecinales, se incluye el apoyo de actividades dirigidas por el MOPT para la rehabilitación de cerca de 105 kms. de la Ruta 4.
- Para el apoyo de las actividades de la AMV, se proporcionarán recursos por C/314.344.000 y US \$1.665.000. Como se puede observar, se redujo el monto original en colones, al excluirse el rubro (F) del presupuesto: Ayuda al MOPT (C/26.156.000). Dicho monto apoyará las actividades dirigidas por el MOPT referente al asfaltado de la Ruta 4, para lo cual MIDEPLAN y el MOPT suscribirán un Convenio para definir la participación del MOPT en la rehabilitación de la Ruta 4 y la responsabilidad del mismo en cuanto a los caminos nacionales en lastre.
- La AMV solicitará al MOPT, previo a la rehabilitación de un camino nacional, la autorización y diseño correspondiente.

Convenio MIDEPLAN (PCZN)-AID-AMV.

El Convenio tiene el propósito de establecer las bases, procedimientos y condiciones para el traspaso de fondos del Proyecto del PCZN a la AMV. El objetivo planteado es financiar el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos que le corresponde realizar AMV dentro del PCZN.

Dicho programa se divide en tres etapas:

- A- Organización jurídica y administrativa de la AMV.
- B- Rehabilitación de caminos en lastre.
- C- Mantenimiento de caminos en lastre.

Para lo anterior, la AMV recibirá asistencia técnica y apoyo logístico de MIDEPLAN (PCZN)

Algunos puntos relevantes son los siguientes:

- a- La rehabilitación de caminos (proyectados a 300 Kms.) será financiado por los recursos de este Convenio, bajo contratos de las comunidades involucradas y AMV y de esta con las empresas constructoras. Las comunidades beneficiarias pagarán un 10% del

costo total.

b- Se proyecta dar mantenimiento a 450 kms, por medio de suscripción de mantenimiento rutinario y periódico (cada año o más). Los fondos generados por trabajos de mantenimiento podrán incluir un cobro no mayor del 5% del costo total; para un fondo social (con procedimientos propios) de la AMV para actividades de mantenimiento y rehabilitación.

c- La AMV establecerá oficinas, contará con manuales de procedimientos administrativos, financieros, contables, recibirá vehículos y maquinaria pesada, tendrá manual de procedimiento para mantenimiento de vehículos y equipo, así como plan de trabajo y presupuesto anual y auditorías anuales.

Convenio AID-AMV

La AID concedió a la AMV el 16 de mayo de 1991, La suma de \$137.000 (en moneda local, rubros A y B del convenio principal) para rehabilitación y mantenimiento de caminos.

La AMV presentará a AID informes trimestrales, existiendo requisitos como la asistencia en administración empresarial y técnica y un plan de entrenamiento del personal administrativo y junta directiva, y la aprobación previa de AID de los contratos de rehabilitación y mantenimiento de caminos.

Especifica este convenio:

1. La AID proporcionará \$1.528.000 para la adquisición de equipo de mantenimiento y asistencia técnica. El monto original incluye \$1.369.000 para equipo, y se le adiciona \$200.000 del rubro de contingencias y \$ 159.000 para asistencia técnica.
2. La AMV dará mantenimiento periódico de rutina a 450 kms de caminos de lastre vecinales de acuerdo a planes anuales aprobadas por el Director de PCZN
3. La AMV rehabilitará 300 kms de caminos.
4. Las comunidades financiarán el 10% del costo de rehabilitación, 5% en forma inmediata.
5. Para el final del Proyecto (Agosto, 1993) la AMV habrá dado mantenimiento periódico a 450 kms y rehabilitado 300 kms. Respecto al mantenimiento, la comunidad aportará aproximadamente 50% del costo en especie (trabajo y materiales)
6. Evaluaciones ambientales son requeridas para actividades asociadas con la construcción de caminos de penetración.

OTROS INFORMES

En abril de 1991, la firma Interamericana de Desarrollo bajo contrato de AID, realizó un estudio de factibilidad que justificó económicamente la inversión para pavimentar la ruta 04, (93 kms, ø521.m, ø5.601.000/km), ubicada entre San José de Guatuzo y Santa Cecilia de la Cruz.

En este estudio se realizó una encuesta a 300 agricultores pequeños y medianos (muestra aleatoria de conglomerados de vivienda) observándose que una considerable mayoría son trabajadores "por cuenta propia" con familias de más de tres miembros que producen, tiquisque, yuca, maracuyá, ñampi, cacao, naranjas, arroz, frijol, palmito de pejivalle y algunas explotaciones lecheras, pimienta negra, macadamia (no han alcanzado período de cultivo). El PCZN dispuso financiar el 50% de los costos de mantenimiento (I año), 30% (II año) y 15% (III año), labor que estará a cargo del MOPT.

La ruta 04 fue rehabilitada en 1989 pero factores, como el tipo de tránsito y condiciones climatológicos han ocasionado un fuerte deterioro, de forma que el uso actual del camino se encuentra reducido al mínimo, habiéndose casi perdido la inversión realizada (superior a los ø650 m)

Las características del Proyecto a construir son:

Sistema de pavimentación TS-3 (MOPT) Invertido modificado: tratamiento superficial bituminoso de 2 cms de espesor, base de 20 cm y sub base de 12 cm identificados 24 fuentes de materiales entre tajos y bancos de ríos.

1. DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE LA AMV. SU RELACION ACTUAL Y FUTURA CON EL PCZN

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS (Relación PCZN-AMV)

ADMINISTRATIVO:

La AMV está constituida como una asociación sin fines de lucro, de utilidad pública, con cédula jurídica 3-002-109738. Como asociación tiene una Asamblea General, una Junta Directiva y un personal administrativo.

ASAMBLEA GENERAL: Tiene cerca de 150 miembros, han habido 3 reuniones con asistencia promedio de 60-70 personas asociadas, que han sido recomendadas por las asociaciones de desarrollo y las municipalidades. No hay participación del MOPT. En la última reunión hay mayor participación de personas que viven cerca de Upala, debido a limitaciones de costo y tiempo. En su mayor parte no conocen procedimientos y su conocimiento de la AMV es básica,

por lo que la misma sigue las propuestas de la Junta Directiva y la Gerencia.

JUNTA DIRECTIVA: Tiene 7 miembros nombrados por la Asamblea General, su capacidad técnica es reducida y hay un importante interés por la asociación.

ADMINISTRACION: Incluye 8 personas, cuyos puestos y salarios se detallan a continuación:

Puesto	Salario	Presupuesto Anual (miles)
Gerente	140.000	1.680
Contador	75.000	900
Administrador	65.000	780
Jefe de Operaciones	100.000	1.200
2 Guardas	40.100	481
Asist. Gerencia	35.000	420
1 Misceláneo	20.000	240

	SUBTOTAL	5.701
	Cargas Sociales	2.851

	TOTAL	8.552

NOTAS: No se incluye personal relacionada al equipo (maquinaria) ni las cargas sociales.

Hay un ingeniero civil, que ocupa la plaza de Jefe de Operaciones. En su oportunidad, podrá haber más personal, cerca de 21 personas, para el uso de maquinaria donada por USAID, y sus respectivos gastos administrativos, y de mantenimiento, repuestos, combustibles y lubricantes de las maquinarias, todo lo cual puede aumentar el costo de AMV a cerca de \$17-20 millones anuales.

OFICINAS Y EQUIPO: La AMV cuenta con oficinas alquiladas, frente a las instalaciones del Proyecto y tiene equipo básico de oficina como escritorio, teléfono, fax, computadora y máquina de escribir.

MANUALES: La AID contrató servicios de un consultor que elaboró los siguientes manuales: organización, cuentas, procedimientos administrativos, costos, administración financiera y de puestos.

Dichos manuales fueron aprobados por la Junta Directiva (Sesión Extraordinaria No. 08-91/29-04-91) y por AID (515-0235 carta de ejecución No. 15). Sin embargo, todavía los manuales no se han entregado por parte del consultor, argumentándose falta de definición en las observaciones al trabajo.

En general, las actividades desarrolladas por la administración de la AMV han sido las de llevar a cabo los trámites sobre los requerimientos planteados en los convenios, los relativos a desembolsos y los iniciales para construir caminos. Hasta ahora no se ha construido ninguna obra vial.

Es necesario destacar la intensa y voluminosa cantidad de comunicaciones escritas entre el PCZN y la AMV, lo que absorbe un gran porcentaje del tiempo de esta administración. Lo anterior parece responder a dos aspectos:

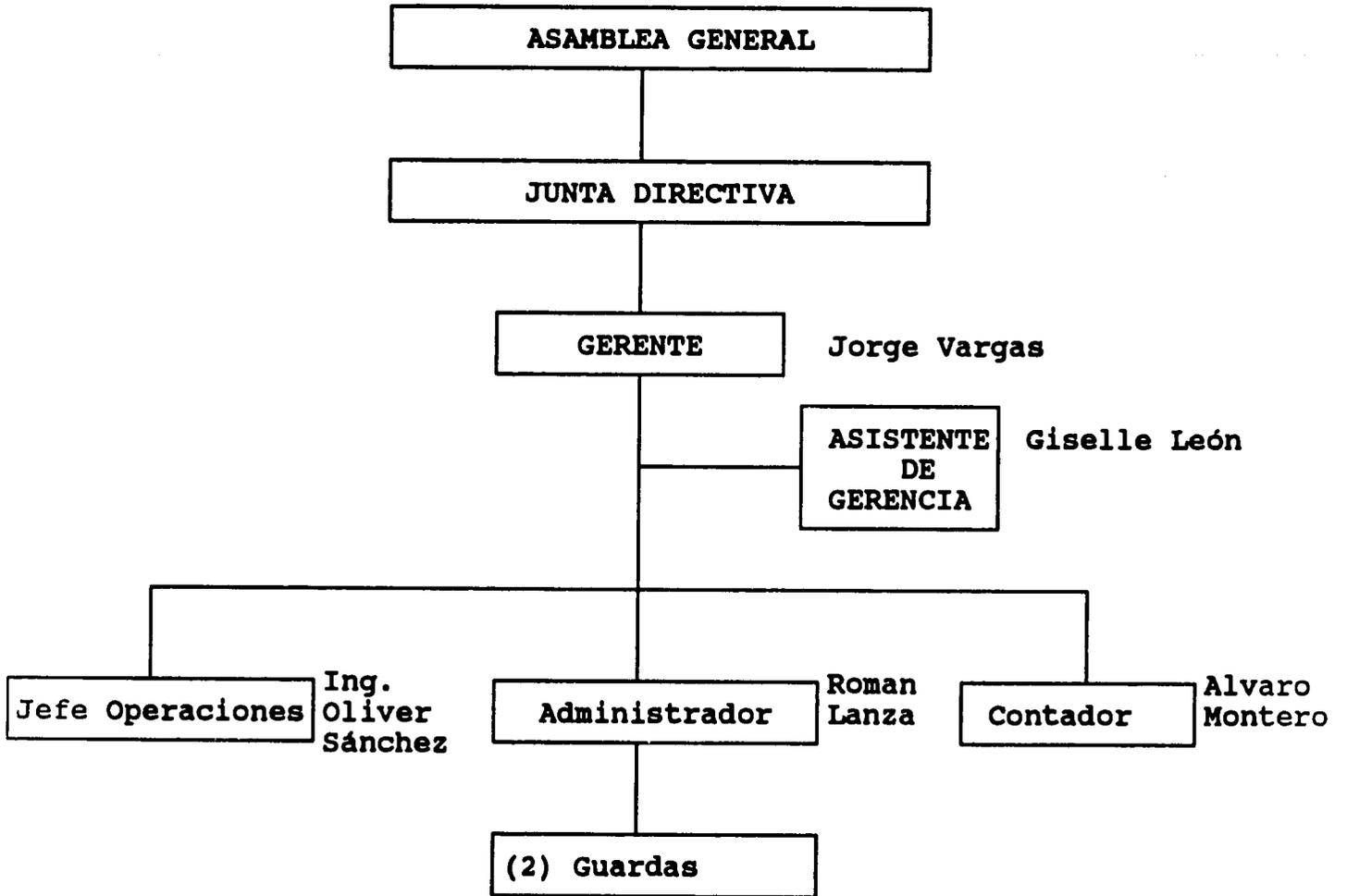
- La falta de experiencia del personal de la AMV
- La diferencia de criterios y lógicas fricciones entre AMV y el PCZN.

En los cuadros 9 y 10 adjuntos, se presenta el organigrama oficial (aprobado por Junta Directiva) y el existente. Las observaciones son:

- No se justifica el cargo de "asistente de gerencia", que básicamente realiza actividades de secretaría.
- No es necesario el administrador, de acuerdo con el monto de operaciones que hay en la AMV.
- El gerente, persona dinámica pero no profesional, debería ser el administrador de la asociación.
- El jefe de operaciones es un ingeniero civil, que requiere asesoría para dinamizar y desarrollar las actividades objeto de la AMV: contratar servicios de rehabilitación y dar mantenimiento a los caminos.

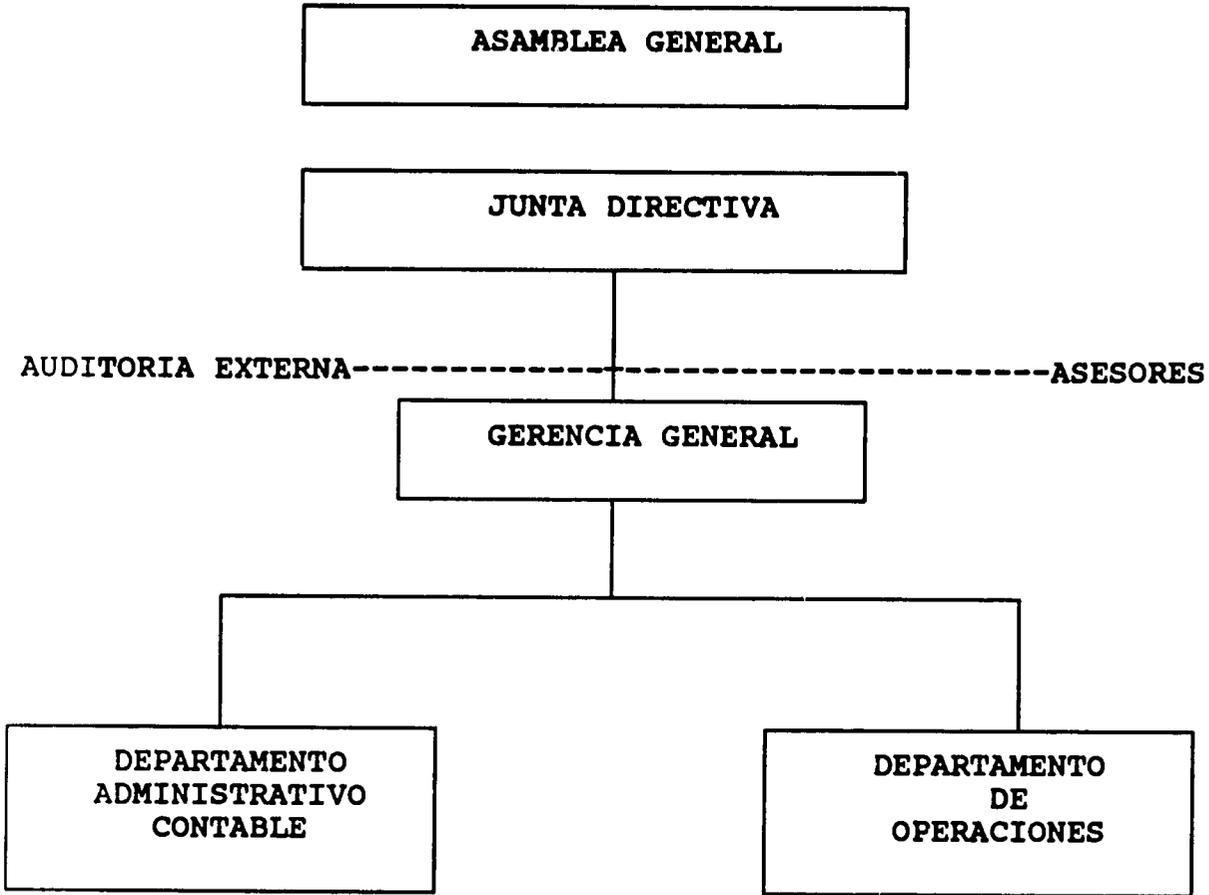
CUADRO No. 9

AMV: ORGANIGRAMA ACTUAL (NO OFICIAL)



NOTA: El profesional de equipo estará bajo la supervisión Del Jefe de Operaciones

CUADRO No. 10
AMV: ORGANIGRAMA OFICIAL



**NOTA : Este organigrama es el considerado oficial
(es el único aprobado J.D. y Asamblea General)**

RESUMEN:

En general, los problemas administrativos del PCZN repercuten en los de la AMV y viceversa. La falta de experiencia en AMV y la diferencia de criterios contribuye mucho a no ejecutar los trabajos. Por otra parte, los convenios indican que AMV debe estar supervisada con asesoría y apoyo del PCZN. Pero esto no se dá, por las fricciones existentes. La dirección del proyecto debe establecer su clara posición de controlador del uso de los recursos sobre AMV, tal y como lo dispone el convenio.

Sin embargo, el problema de fondo es el diseño del Proyecto en lo que a este componente se refiere. No aparece haber sido lo mejor crear una estructura administrativa semejante y paralela al PCZN para desarrollar un componente del mismo proyecto.

Se necesita dinamizar los procedimientos y hacer obras, para lo cual se sugiere dejar la AMV como una instancia de coordinación comunidad-municipalidades y PCZN, esto es la Asamblea, la Junta Directiva (con miembros de las 4 municipalidades y representantes de la comunidad), con un secretario que a su vez es el encargado del componente dentro de la estructura del PCZN pero dependiente del director del Proyecto y utilizar el apoyo administrativo del mismo.

Lo anterior disminuye en forma importante los costos, involucra a las municipalidades en una mejor y mayor forma y elimina los enfrentamientos entre PCZN y AMV que se seguirán dando en el futuro. Al final se ampliará lo anterior.

Aspectos Financieros/Presupuestarios.

En el cuadro siguiente, se presentan los gastos y las transferencias del PCZN a la AMV.

AMV: GASTOS Y DESEMBOLSOS EFECTUADOS EN 1991

A. Gastos efectuados	(en colones)
(1) Febrero-Mayo -----	570.000
(2) Junio- Agosto -----	<u>3.923.202</u>
	4.493.202
B. Transferencias del PCZN	
(3) 23 mayo 1991 -----	56.300.644
8 agosto 1991 -----	<u>3.500.000</u>
	59.800.644

NOTAS

- (1) Primeras contrataciones: Gerente, secretaria, primer contador)
 - (2) En junio ingresó el resto del personal.
 - (3) Incluye ø50 m para obras, ø1,15 m censo rural y ø5.15 de gastos de operación AMV
-

En el cuadro No. 8 se presenta el presupuesto vigente del componente ya incluidas las modificaciones realizadas posterior al convenio inicial. Posteriormente, en la parte tercera de este capítulo se incluyen proyecciones presupuestarias para 1991-93 y se evalúa la situación y se sugieren aspectos relativos al autosostenimiento de la AMV.

Es necesario indicar, que la elaboración de presupuestos de la AMV, no refleja ningún plan de trabajo o programa con metas a cumplir, sino más que todo es una distribución de los recursos a desembolsar el PCZN para dicho componente.

Aún más, es difícil comprender la utilización del presupuesto (instrumento clave en el desarrollo institucional) si el mismo por aspectos del BCCR, es subejecutado en montos apreciables. Por ejemplo, para 1991, el PCZN planteó el desembolso de $\text{Q}197.5$ m. Con esta base, la AMV elaboró y aprobó un presupuesto por ese monto. Posteriormente el BCCR subejecutó $\text{Q}103.5$ m, por lo que AMV debió reelaborar su presupuesto al monto restante $\text{Q}94.0$ m, considerando utilizar esos recursos subejecutados en 1992.

Lo anterior, normalmente causaría un problema grave a una institución, sin embargo no a la AMV, porque no hay Plan de Trabajo, ni programas con metas a cumplir, por lo que el único rubro a cubrir son gastos administrativos para lo cual hay recursos.

Es difícil entonces medir el uso del presupuesto, en cuanto a gastos administrativos y en otros componentes sustantivos, como es la rehabilitación y mantenimiento de caminos donde no se ha hecho nada.

Hasta ahora, se puede estimar un gasto promedio de 650.000 colones mensuales, con el personal indicado anteriormente en este capítulo.

2. CAPACIDAD TECNICA-ADMINISTRATIVA PARA EJECUTAR ACTIVIDADES Y CUMPLIR METAS, PERIODO 1991-1993

a. Capacidad Técnico-Administrativa

El Gerente no es un profesional y no tiene estudios de administración, (aunque él es una persona dinámica y empresario) el ingeniero civil no es experto en construcción de caminos y aunque tiene la capacidad para su trabajo requiere un poco más de la experiencia para dinamizar el trabajo, la asistente de gerencia (que queda a cargo de la AMV cuando falta el gerente) es una secretaria que ocupó dicho cargo por consideraciones salariales y para "bloquear" un nombramiento "político" en el mismo, el contador es la persona con mayor posibilidad de ejecutar su trabajo, aunque su experiencia es más con sector privado por lo que se aduce problemas en presentar los presupuestos y los otros aspectos financieros de acuerdo a los requisitos de gobierno y el

administrador de empresas, parece haberse nombrado para suplir las deficiencias del gerente en este campo.

La organización que existe, prácticamente se requiere para cubrir las necesidades documentales y de trámites del PCZN. En efecto, AMV es un PCZN paralelo. Es voluminoso el número de comunicaciones escritas que se generan entre el PCZN y la AMV, manifestándose que cerca de un 40-50% del tiempo es dedicado a contestar cartas y memorandums, así como reuniones, sobre asuntos de presupuesto y administración.

Hay frecuentes fricciones entre el personal de la AMV y el PCZN generado por el apoyo del asesor del PCZN a la AMV y la relación de este con el gerente y personal del PCZN y la creación de AMV como asociación, que con su personería jurídica propia, hace creer a esta asociación que debe existir mayor libertad en su gestión respecto a la supervisión del PCZN y las normas y procedimientos establecidos en el convenio AMV-MIDEPLAN-AID y finalmente, las deficiencias de la estructura organizacional del PCZN, incluyendo la inexistencia de asesoría adecuada a la AMV por parte del PCZN (el encargado del componente no es profesional como solicita el manual de organización).

b. Manuales y Procedimientos

Hay normas y procedimientos establecidos en el convenio AID-MIDEPLAN-AMV, así como manuales de organización, procedimientos y contables.

Sin embargo, la falta de experiencia administrativa reduce significativamente el uso de las normas y procedimientos establecidos.

Aunque el PCZN indique modificaciones (positivas o negativas) sobre asuntos de la AMV, esta asociación en reiterados casos no lo toman en cuenta.

Finalmente, de nada sirven manuales y convenios sino hay capacidad o voluntad administrativa para utilizarlos, y tampoco hay autoridad o capacidad. (Junta Directiva de AMV, encargado de componente PCZN) para imponer orden.

c. Trámites

De acuerdo a organización del PCZN, hay un gerente y un encargado del componente, además de personas del componente organización y monitoreo (contabilidad) que supervisan los trámites financieros y operacionales de la AMV, las decisiones las toma el gerente, de acuerdo a la documentación generada por sus funcionarios.

Del lado de la AMV, las decisiones las toma el gerente. Por lo anterior, debe establecer una coordinación de gerentes periódica para resolver y tomar decisiones, de otra forma se pierde mucho tiempo, dado que los otros funcionarios saben que de nada sirven sus trabajos con el mecanismo de aprobación existente que por las diferentes apreciaciones son confusas.

Pero, además de lo anterior, es interesante informar sobre las etapas, cerca de 20, para poder realizar un trabajo vial, de acuerdo a los procedimientos de la AMV. En el cuadro Cuadro No. 11 se enlistan estas etapas y a continuación se explican algunas de ellas:

d. Promoción

La AMV, cuenta con sus asociados para desarrollar promoción, también se puede utilizar la realización del censo rural, sin embargo sobre el uso de este instrumento, se necesita reformular la encuesta, mejorando el tipo de información, por ejemplo estimar ingresos, tipo de tabulación para codificar, consideraciones sobre la participación femenina, etc.

Básicamente hay que capacitar a los "Promotores", quienquiera que sean, para que promuevan las actividades de la AMV, porque la información utilizada hasta ahora, solo ha producido el interés de realizar un proyecto. (Sta. Rosa- El Salto)

- Respecto al pago del 5% del costo del proyecto, es parte también de la promoción, desarrollar la mayor cantidad de opciones para que las comunidades puedan pagar este porcentaje. Por supuesto, esta etapa es el punto principal de atraso o progreso en la realización de cada proyecto, pero su superación depende de las capacidades económicas de la comunidad.

CUADRO No. 11

AMV: TRAMITES OPERATIVOS

Si bien es cierto, aún la AMV no ha iniciado trabajos (rehabilitación o mantenimiento) las etapas para realizar un trabajo se puede resumir en las siguientes:

ACTIVIDAD	TIEMPO	MECANISMO	OBSERVACIONES
Promoción	Continua	Hasta ahora es a través de los afiliados y también usar "censo rural".	Parece no funcionar sólo un camino-- está en programación
Solicitud de rehabilitación	Indefinida	Representantes de la comunidad	
Información a interesados	Puede ser inmediata	Información personal	Falta de documentos elaborados específicamente para los interesados
Pago de contraparte (5%)	Depende de capacidad de pago comunal	Dependencia de partidas específicas, crédito, recursos comunales	
Diseños y aprobaciones iniciales	VARIABLES	Gerente AMV, tramita solicitud, llevándola directamente MOPT S. José, posteriormente diseño lo hace AMV	No opera oficinas MOPT Cañas. No está clara la cap. AMV para hacer diseño y si siempre el MOPT debe aprobar
Entrega del MOPT y aprobaciones	1-1.5 meses	Personal técnico del MOPT	No es claro si AMV debe solicitar siempre trámite en el MOPT. Tiempo puede reducirse
Aprobación PCZN	1 semana (N.D)	AMV envía documentos y planos a PCZN	Depende de la capacidad y disposición de PCZN
Aprobación comp. ambiental MIRENEM	1 semana (N.D.)	PCZN envía documentos a Comp. Ambiental y MIRENEM	Depende de seguimiento de PCZN Se pretende usare Ley de Emergencia

Elaborar cartel de licitación	1 semana	La AMV	No es necesario, se entiende que AMV no es regulada por Contraloría
Revisar proyectos y seleccionar	1 semana	La AMV (Comisión de Licitaciones)	Una etapa más, puede ser necesaria para "salud" de la revisión de licitaciones
Aprobar propuesta PCZN	1 semana 1 mes	PCZN	Depende de capacidad técnica
Negociar c/comunidad y empresa	1 semana	La AMV, comunidad y la empresa	
Pago 5% contraparte	Indefen.	La Comunidad	Depende de capacidad de pago
Firma contrato	2 días	AMV y empresa constructores	Previa definición forma de pago.
Traslado de equipos	N.D (1 semana)	La empresa constructores	Control de la AMV
Inicio de proyectos	N.D. (1 semana)	La empresa constructores	control de la AMV
Inspección	N.D.	MOPT, AMV, PCZN, Comunidad	Responsabilidad directa AMV
Final del proyecto	N.D.	Empresa Constructora	Control de la AMV
Pago del contrato contra avance de obra	De acuerdo a contrato	Negociación AMV-Empresa	
Mantenimiento	N.D.	Comunidad en coordinación con AMV	Se impone capacitación y compromiso de la comunidad

N.D. : NO DEFINIDO

e. Diseños y Aprobaciones Iniciales

Los primeros proyectos necesitan diseños con el MOPT o contratos con empresas privadas, esto para "entrenar" al personal de AMV, que posteriormente es posible pueda continuar desarrollándolas.

La entrega de diseños, si es por parte de empresa privada es más controlable por parte de la AMV, el período y calidad de este es importante, pero si depende del MOPT esta etapa puede requerir más tiempo del necesario.

f. Aprobación PCZN

Antes se indicó una situación de gran magnitud de comunicaciones y reuniones entre PCZN y AMV. Para esta etapa, surge un problema de requisitos técnicos de la parte de supervisión del PCZN, pues no hay contraparte

profesional para aprobar diseños y proyectos viales, aquí se recomienda dejar esta responsabilidad a la AMV. El control financiero, si lo puede controlar (de acuerdo a convenios) el supervisor del PCZN, aunque este campo es propiamente de la parte financiera del PCZN.

Respecto al apoyo sobre medio ambiente, el mismo aunque se considera conveniente, puede afectar el algún momento la construcción de un proyecto, por lo anterior, se sugiere que en las primeras etapas, por lo menos previo al pago del 5% se revisen posibles aspectos que afecten el proyecto desde la perspectiva ambiental, para no atrasar posteriormente el proyecto.

g. Elaboración, revisión y selección en licitaciones

Otro factor que requiere un "Acompañamiento" o capacitación al personal encargado de la AMV, para efectos de contar con un instrumento técnico y concreto para elaborar los términos de la contratación y los procedimientos de evaluación de las ofertas. Se requiere así mismo, apoyo para los aspectos de construcción a ser incluidos en los contratos.

h. Aprobar Propuesta PCZN

Al igual que los sugerido en el punto E, el tiempo y proceso de esta etapa, depende del canal de coordinación entre AMV y PCZN. Sin embargo un punto relevante, es que a este nivel la responsabilidad de las etapas anteriores recae en la AMV y existiendo, los planes de trabajo y presupuestos aprobados, este trámite no parece necesario.

i. Negociar Contrato con Comunidad y Empresa
Pago del 5% del Costo del Proyecto

Etapa clave del proceso, por lo que el personal asignado a la promoción o relacionado a la comunidad debe, previo a presentar la situación final económica, mantener una relación constante con la comunidad para que exista facilidad de negociar el costo del proyecto y el respectivo pago del 5% del costo total del mismo.

Posterior al pago del 5% indicado, negociar el costo y forma de pago con la empresa constructora seleccionada.

Respecto a los demás puntos o etapas del proceso, la mayor responsabilidad está en manos de la AMV, específicamente, el control y supervisión de las obras contratadas.

3. Identificación de Opciones para el Auto-Sostenimiento de Acuerdo a las Metas Planteadas

Como parte de la evaluación, se consideró necesario conocer las posibilidades de auto-sostenimiento de la AMV, para lo cual se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

- Información financiera: presupuestos y flujos de efectivo proyectados.
- Entrevistas a representantes comunales, de la municipalidad y otros.

Información Financiera

Con funcionarios del PCZN y AMV, se revisaron y analizaron proyecciones presupuestarias. Por otra parte, con consultores de la firma ACIDI, se revisaron proyecciones del flujo de efectivo. Ambos procedimientos permiten identificar "déficits" financieros serios a partir de 1993 (año en que termina el Proyecto) que se agravan en los años posteriores, al no existir apoyo financiero del PCZN.

PZCN: Proyecciones del Presupuesto

Los cuadros No. 12 y 13 que fueron preparados por la persona encargada del component (PZCN) muestran un deficit para 1992 en la suma de 21,8 millones de colones, lo cual junto con el deficit acumulado para 1993 aument a la suma de 46,2 millones de colones. Estos deficits se originan en la diferencia en la distribucion de gastos del PZCN y en los presupuestos preparados por la AMV. Es decir, los gastos proyectados para la AMV son mayores que los recursos asignados por el PZCN para este componente.

Las siguientes son algunas observaciones:

a. Los recursos asignados a "contingencias" (30, 187 millones de colones) han sido aplicados a gastos administrativos para cubrir la diferencia en ese rubro.

b. Las proyecciones de gastos para 1992 y 1993 se detallan en el cuadro No. 12 en el que se incluyen algunas notas.

ADMINISTRACION/CONTINGENCIAS

Año	1991	1992	1993	1994
ADMINISTRACION	17.668	3.963	2.884	24.525
CONTINGENCIAS	--	19.187	11.000	30.187

TOTAL	17.668	23.150	13.894	54.712

c. Es necesario destacar que los presupuestos se elaboran, modificando los rubros establecidos en el presupuesto del proyecto, a excepción de algunos puntos como por ejemplo:

(f) construcciones, donde está rehabilitación y mantenimiento.

AMV: Proyecciones de presupuesto 1992

También la AMV ha elaborado una proyección de presupuesto para 1992, mismo que se ha resumido en el cuadro No. 14.

CUADRO No. 12

**AMV PROYECCIONES DE PRESUPUESTO 92-93
RESUMEN**

RUBROS	1991	1992	1993	TOTAL
a. Servicios Personales		16.7	14.4	
b. Servicios No Personales		9.2	6.1	
c. Materiales		21.3	19.2	
d. Maquinaria y Equipo		2.8	0.6	
e. Desem. financieros		0.5	-	
f. Const./Mejoras	83.0	157.5	2.5	240
g. Transferencias Cord.		3.2	3.1	
h. Imprevistos		-	-	
TOTAL	103.5	211.3	45.7	360.5
PROY. DESEMBOLSO PCZN	103.5	189.5	21.4	314.4
DEFICIT	--	(21.8)	(24.3)	(46.1)

Fuentes: OT-PCZN No. 019-91 (20 mayo/91)

Notas Generales:

- 1- Dif. en (a) reducción honorarios y otros
- 2- Dif. en (b) reducción alquileres, publicidad, documentos, consultorías y otros.
- 3- Dif. en (c) reducción de herramientas y repuestos.
- 4- Dif. en (d) reducción en equipos varios y para comunicaciones
- 5- Respecto a (f) todas las obras se realizarán en 1992. Incluye 7.5 edificio, 193.7 rehabilitación y 38.80 mantenimiento.
- 6- Punto (a) incluye salarios administrativos como los relacionados a la maquinaria.

CUADRO No. 13

**AMV: PROYECCION DE PRESUPUESTO 1992
RESUMEN**

RUBRO	1992
A. Servicios Personales	11.6
B. Servicios No Personales	10.7
C. Materiales y Suministros	8.8
D. Materiales y Equipos	2.5
E. Desembolsos Financieros	1.1
F. Construcciones y Otros	86.0
G. Transferencias Corrientes	2.5
H. Imprevistos	2.0

TOTAL	125.6

- Construcciones	86.0
Dif. (cons - adm)	39.0

NOTAS:

1. (A) No incluye personal ni gastos relacionados a la maquinaria
2. (C) No incluye combustible para maquinaria (aprox. ø13,2 m)
3. (F) Comparado a presupuesto PCZN, parecen bajas las expectativas de construcción consideradas.

CUADRO No. 14

PZCM: PRESUPUESTO Y GASTOS ESTIMADOS PARA EL COMPONENTE DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS.
1991/SET. 1993

AÑOS	1991	1992	1993	TOTAL
COSTO DE OPERACION DE A.M.V.	20.500.000	40.000.000	21.374.000	81.874.000
ADMINISTRACION	17.668.000	3.963.000	2.864.000	24.525.000
HERRAMIENTAS	682.000	3.500.000	500.000	4.682.000
CENSO RURAL (Caminos)	1.150.000	2.850.000	1.000.000	5.000.000
CONSTRUCCIONES	-	5.000.000	2.480.000	7.480.000
ASISTENCIA TECNICA	1.000.000	5.500.000	3.500.000	10.000.000
CONTINGENCIAS	-	19.187.000	11.000.000	30.187.000
REHABILITACION	83.000.000	110.720.000	Conclusión de	193.720.000
MANTENIMIENTO	-	38.750.000	metas del año anterior	38.750.000
TOTALES	103.500.000	189.470.000	21.374.000	314.344.000
TOTAL PROYECCIONES	103.500.000	211.271.077,80	45.723.949,60	360.495.027,40
DEFICIT DEL PERIODO	-	(21.801.077,80)	(24.349.949,60)	(46.151.027,40)

En este, a diferencia del presentado por el PCZN (Cuadro No. 12), los gastos presupuestados son menores, debido entre otras cosas a que no incluye personal, ni gastos relacionados al uso de la maquinaria.

(ACDI) Proyecciones de presupuesto:

Como ya se ha indicado, recientemente una firma consultora (ACDI) fue contratada para "...hacer una programación de la AMV de 5 años...", para lo cual se desarrolló un seminario de 3 días, en el que participó la Junta Directiva y la administración de AMV y el asesor del PCZN. El seminario permitió la participación de dichos asistentes y se enfocó a la discusión de la "viabilidad" de la AMV en el futuro.

Es de mencionar, que los consultores conocían poco del PCZN y de la AMV, basándose sus trabajos principalmente en información suministrada por los asistentes en forma previa, resultado de esto, fue la poca definición en los temas tratados y los errores por ejemplo, en los aspectos presupuestales.

En el cuadro No. 15, se incluye una última versión del flujo de efectivo proyectado (en miles de colones) que, aunque tiene defectos, como proyección a 5 años, facilita para tener una apreciación de la situación financiera de la AMV.

Algunas consideraciones son:

A- Se consideró la inflación anual lo que, en ningún momento ha sido tomado en cuenta en el PCZN, y AMV, lo que provoca una severa reducción de las metas establecidas, por ejemplo en kilómetros de caminos rehabilitados y en mantenimiento debido al incremento de costos.

B- También se consideró el tipo de cambio promedio anual para efectos de los componentes en dólares.

C- Otro aspecto que se incluyó fueron los aportes esperados de las comunidades como contrapartida en colones por mejoramiento de los caminos.

D- Al igual que las proyecciones de presupuesto del PCZN, el flujo de efectivo planteado por ACDI encontró un déficit que se inicia en 1993 (último año del proyecto) y que continúa aumentando a cerca de ¢ 230 millones para 1996.

En todo caso, el aspecto serio es que ya en 1993 hay un serio déficit que "quebraría" a la AMV desde un inicio del año.

Entrevistas en Comunidades e Instituciones

De acuerdo con la información recopilada, la región del PCZN tiene cerca de 1.400 kilómetros de caminos, de los cuales, según datos aproximados, 40 kilómetros (3%) están pavimentados, 600 kms. están en lastre (42%) y 780 son de tierra (55%). La Municipalidad de Upala estima que un 80-90% están en muy mal estado.

CUADRO No. 15
ASOCIACION DE MANTENIMIENTO VIAL
FLUJO DE EFECTIVO PROYECTADO
(miles de colones)
AÑOS

	91	92	93	94	95	96	TOTAL
I. INGRESOS	210,553.7	317,032.5	83,409.8	0.0	0.0	0.0	610,996.0
A. Donaciones A.I.D.	97,645.7	134,634.5	17,991.8	0.0	0.0	0.0	250,272.0
Asistencia Técnica	8,660.7	21,450.0	13,272.8				43,383.5
Compra de Equipo	88,985.0	97,883.5	0.0				186,868.5
Rehabilitación	15,301.0	0.0					15,301.0
Mantenimiento			4,719.0				4,719.0
B. Contraparte Gob. C.R.	103,500.0	170,302.0	40,542.0	0.0	0.0	0.0	314,344.0
Operación A.M.V.	17,668.0	63,452.0	(658.0)				80,462.0
Herramientas	682.0	3,500.0	500.0				4,682.0
Censo Rural	1,150.0	2,850.0	1,000.0				5,000.0
Const. y Terrenos	0.0	5,000.0	2,480.0				7,480.0
Asist. Técnica	0.0	5,500.0	3,500.0				9,000.0
Rehabilitación	84,000.0	90,000.0	33,720.0				207,720.0
C. Aportes Comunid.Rehab.	8,400.0	9,000.0	3,372.0				20,772.0
D. Aportes Comunid.Manten.							
E. Otros ingresos	1,008.0	3,096.0	21,504.0				25,608.0
II. EGRESOS	204,673.3	273,116.5	123,461.7	69,640.4	80,086.5	93,099.5	844,089.9
Operaciones A.M.V.	11,321.8	36,286.0	60,556.9	69,640.4	80,086.5	92,099.5	349,991.1
Herramientas	0.0	1,000.0	3,682.0	0.0	0.0	1,000.0	5,682.0
Censo Rural	0.0	1,500.0	3,500.0	0.0	0.0	0.0	5,000.0
Const. y Terrenos	1,000.0	1,100.0	2,480.0	0.0	0.0	0.0	4,580.0
Asistencia Técnica	8,660.7	26,950.0	17,772.8	0.0	0.0	0.0	53,383.5
Mobiliario y Equip	1,300.8	5,000.0	1,750.0	0.0	0.0	0.0	8,050.8
Rehabilitación	84,000.0	91,301.0	33,720.0	0.0	0.0	0.0	209,021.0
Maquinaria	88,985.0	97,883.5	0.0	0.0	0.0	0.0	186,868.5
Reserva Especial	9,408.0	12,096.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21,504.0
Saldo Período	5,877.4	43,916.0	(40,051.9)	(69,640.4)	(80,086.5)	(93,099.5)	(233,084.9)
Saldo Acumulado	5,877.4	49,793.4	9,741.5	(59,898.9)	(139,985.4)	(233,084.9)	
Tipo Cambio promedio	130.0	143.0	157.3	173.0	180.3	209.3	
Inflación Anual	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	

En la región se estima que hay unas 160 comunidades, una buena parte con asociaciones de desarrollo (71), las que también opinan (documento análisis social) la necesidad de rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos, de hecho 33 comunidades indicaron en su oportunidad que por el estado de los caminos no tienen acceso a transporte regular pagado.

Por su parte, técnicos de SISTEMAS informan que debido al estado de los caminos hay una gran limitación para transportar los productos, y así por ejemplo, no se puede sembrar palmito en Caño Negro, o maracuyá en Dos Ríos aunque existan condiciones agrícolas para hacerlo.

Dentro de la evaluación, se visitaron cerca de 200 kilómetros, incluyendo partes de la ruta 04, comprobándose el pésimo estado de las mismas. Es de mencionar que la Ruta 4 en el tramo Upala-Santa Cecilia, a pesar de haberse rehabilitado hace relativamente poco, está en muy mal estado, en donde el vehículo doble tracción apenas sí puede alcanzar 5-10 Km/hora. No pudiendo entrar vehículos de gran capacidad de transporte de carga.

Es interesante al punto de vista de la municipalidad, que considera que el PCZN es el mismo desde 1983 y que siempre lo han apoyado por que ha hecho obras de infraestructura, entre ellas caminos. En los últimos años ha habido atrasos por trámites "burocráticos" de las fuentes financieras y por cambios de directores del Proyecto. Se estima que debió dárseles mayor participación a las municipalidades en el componente de caminos por tener la administración y experiencia.

De hecho la AMV no va a resolver la gran cantidad de problemas de caminos y la municipalidad tendrá que continuar buscando apoyo para financiar obras y equipo, lo que se les ha complicado con la existencia de la AMV.

El MOPT, de acuerdo con las entrevistas, tiene una imagen muy deteriorada, hay muy poco interés de ayudar a las comunidades y es frecuente conocer experiencias negativas en el pago que las comunidades hacen por los servicios del MOPT (salarios, combustibles, lubricantes, alimentación, etc.)

Por otra parte, AMV tiene que coordinar con MOPT en San José cualquier tipo de apoyo o permiso que necesite y no con la regional de Cañas en donde no se encuentra interés en los trabajos de la asociación, lo que implica tiempo importante y esfuerzo del gerente de AMV para tratar de dinamizar los trámites del apoyo del MOPT, caso del diseño del único proyecto de AMV, el tramo Santa Rosa-El Salto.

Finalmente, en general y de acuerdo con las personas entrevistadas, no existe capacidad de pago del 10% del costo de la rehabilitación de los proyectos y aún menos del 50-60% del costo de mantenimiento,

si dicha contraparte se debe pagar en efectivo. Las esperanzas están puestas en "partidas específicas" que los diputados de la zona podrán dar a las comunidades.

CUMPLIMIENTO DE METAS

El convenio original planteó la creación de la AMV para rehabilitar 450 Kms de caminos, entregarle maquinaria para mantenimiento de caminos y el logro del auto sostenimiento financiero de la AMV. La carta de ejecución No. 11, indica que AMV rehabilitará 300 Kms y desarrollará un sistema autofinanciable para el mantenimiento de 450 kms que incluye 105 kms de la Ruta 4.

Metas del componente (En el período del proyecto)

- a- Establecer una asociación para desarrollar el componente.
- b- La asociación debe ser autofinanciable
- c- La entidad rehabilitará 300 kms de caminos, debiendo pagar las comunidades un 10% del costo total de cada proyecto.
- d- La AMV dará mantenimiento a 450 kms, incluidos los 300 kms rehabilitados, para lo cual AID donará la maquinaria.

Situación Actual (de acuerdo a puntos anteriores)

a- El Proyecto estableció la asociación denominada Asociación de Mantenimiento Vial (AMV), el trámite requirió cerca de un año e inició actividades en enero de 1991, hay manuales sin concluir, de administración y contables, tiene personal asignado.

A pesar de lo anterior no puede funcionar óptimamente por la falta de experiencia del personal de la AMV y el PCZN y la dualidad de dirección del PCZN, todo lo cual repercute en un gasto importante de tiempo y esfuerzo.

b- Este punto se detalla en la tercera parte de este capítulo. En resumen, no hay posibilidad, tal como está el componente de lograr esta meta, principalmente por la falta de capacidad de pago de las comunidades y aunque éstas logran pagar el 10%, dicho ingreso no puede ser utilizado hasta el final del proyecto (Setiembre de 1993) y no alcanza para pagar los gastos administrativos.

c- La AMV no puede rehabilitar 300 kms de caminos con los recursos asignados, esto porque los costos han aumentado en el transcurso de los 3 años del proyecto.

Los recursos asignados son ₡193.7 m, las estimaciones de costos de AMV por kilómetro rehabilitado, contratando servicios de empresas constructoras pequeñas, es de ₡1.8 m/km, por lo que el número de kilómetros a construir estimado (para setiembre de 1991) serán cerca de 110 kilómetros.

El aumento de costo, además, afecta las posibilidades de pago de la comunidad, porque también aumenta el monto del aporte (10%), ejemplo El Salto-Santa Rosa donde la comunidad estima su aporte en c/1.0 millón, esto si el proyecto cuesta c/10.0 m pero al aumentar a ₡ 20.0 m deben pagar ₡ 2.0 m de contraparte (10%)

d- La AMV tampoco puede dar mantenimiento a 450 kilómetros, porque los kilómetros rehabilitados se han reducido y el mantenimiento se da a los caminos mejorados, además también el costo por mantenimiento ha aumentado, así si este es de ₡ 607.000/km, y los recursos asignados son ₡38.8 m, se podrá dar mantenimiento a 64 kilómetros. En caso de tener maquinaria AMV estima un costo de ₡168.000/km, por lo que se podrá dar mantenimiento a 231 kms.

Finalmente, es necesario informar que AMV ha firmado convenio con MOPT para administrar recursos para el asfaltado de la Ruta 4, monto superior a ₡650 m, lo que para una asociación nueva, que necesita iniciar satisfactoriamente su trabajo este factor puede provocar serios problemas a la institución, principalmente por la falta de experiencia y las situaciones existentes ya detalladas en este capítulo.

RECOMENDACIONES

Re-estructurar la Asociación para el Mantenimiento Vial (AMV) de su actual organización a una unidad coordinadora que será parte del NZCP.

Ya que AMV es una organización sin fines de lucro, es fácil administrar pagos directos a contratistas sin tener los controles del gobierno. De tal manera que debería continuar en esta capacidad bajo la nueva administración organizacional.

Un plan de caminos públicos debería ser preparado de acuerdo a una nueva estructura de costos y a una revisión de los propósitos destinados a este componente.

Finalmente, un nuevo rol de las municipalidades puede ser diseñado en el contexto de la organización de la AMV. Las municipalidades son las responsables de la construcción y mantenimiento de los caminos públicos. De tal forma, conforme el proyecto finaliza en Agosto de 1993, su rol debe ser reforzado con equipo y maquinaria.

C. PRODUCCION Y DIVERSIFICACION DE CULTIVOS

1. Base social y económica

El área del Proyecto cubre más de 250 000 hectareas, cercadel 5% se encuentra entre tierras bajas a lo largo de la OrillaSur del Lago de Nicaragua, y la cordillera de volcanes activos que forman la Cordillera de Guanacaste. Antes de que seimplementara el Proyecto de Desarrollo de la Infraestructura de laZona Norte, (NZIDP), el area estaba muy aislada del resto de Costa Rica. La Cordillera separaba el área del proyecto de lainfluencia de la Carretera Interamericana hacia el oeste, y del área de San Carlos, la cuál es económicamente activa y está en crecimiento, hacia el sur y el este. El Proyecto de Consolidación de la Zona Norte (NZCP) tiene un área que incluye Guatuso yUpala, y los distritos de Santa Cecilia hacia el oeste, y Caño Negro hacia el este.

La estimación de la población, basada en un estimado de un aumento del 4.10% anual desde 1986 muestra que al final de 1991las áreas de población sobrepasarán las 50 000 personas distribuidas en unos 160 pueblos.

El área del proyecto incluye numerosos microclimas. Esto significa que esta diversidad de tierras fértiles ofrece un excelente potencial de producción para una amplia variedad de empresas agrícolas. La disponibilidad de la tierra no es problema; un grupo bien organizado de 55 organizaciones de agricultores cubre toda el área del proyecto. Una considerable infraestructura social tiene ya su lugar. Esto incluye escuelas, agua potable, unidades sanitarias, electricidad, y el sistema telefónico nacional. El área del proyecto se integra de manera creciente en la economía nacional, y es capaz de dar contribuciones al crecimiento económico de Costa Rica.

2. Asistencia Técnica del Sector Privado

El equipo de diseño del proyecto, después de estudiar cuidadosamente el potencial de las exportaciones no tradicionales, seleccionó el cacao, el corazón de palmito, la pimienta negra y la maracuyá para el énfasis inicial. No incluyeron otros cultivos, ni omitieron ninguno de los cuatro productos seleccionados al principio. Serán productivos estos cultivos? Ellos asumían que a nivel de proyecto se referirían al punto de cuáles cultivos podrían producir las mayores ganancias al agricultor, y si éstos se podrían introducir en los procesos de exportación del GOCR.

El equipo de diseño también eligió la opción inicial de dar entrenamiento y asistencia técnica (AT) a los agricultores del proyecto en la producción de cacao, corazón de palmito, pimienta negra y maracuyá por parte del sector privado. Esto se hizo para ayudar a establecer el concepto de que los agricultores paguen por su propia asistencia técnica. Aparentemente esto era una nueva

idea en el área del proyecto, aunque es bien conocido en cuanto al café así como en plantaciones de otros productos a gran escala en Costa Rica y en los países centroamericanos. En los Estados Unidos se le llama Dirección Agrícola y es una industria muy rentable en dólares. Las tarifas en los Estados Unidos varían del 15 al 25 por ciento de la ganancia neta. La disciplina de la Dirección Agrícola tuvo éxito porque incluía todos los cinco factores para el éxito: producción, mano de obra, dirección, capital y mercadeo.

El 20 de diciembre de 1990, la Contraloría General de la República aprobó un contrato con Transferencia Sostenida de Tecnología y Dirección. S.A. (SISTTEMS) para dar entrenamiento y asistencia técnica para los cultivos seleccionados o por seleccionar.

El equipo de diseño asumió que el concepto de dirección agrícola de las actividades realizadas durante el entrenamiento y la asistencia técnica sería aplicado en la implementación del proyecto. Se asumió que SISTTEMS tendría la responsabilidad de ayudar a los agricultores, por medio de asociaciones en grupos de diez o más en todos los cinco factores de producción, para asegurar el mejor tiempo, seleccionar los sitios adecuados para plantar, controlar el cultivo, y llevar al mercado.

Desafortunadamente, en la implementación del proyecto, se adaptó una definición de entrenamiento y asistencia técnica mucho más restrictiva. Dos elementos claves de los cinco factores para determinar el éxito de la producción estaban fuera del control o la responsabilidad de SISTTEMS de acuerdo con la interpretación del contrato a nivel de campo. Se asumió que estos dos factores: crédito y mercadeo debían ser implementados por la PCO. De hecho, los elementos de crédito y mercadeo, así como los proyectos piloto y los elementos de estudios especiales fueron ubicados en el PCO como funciones de servicio por la asistencia técnica contratada.

Esta actitud errónea en el proyecto ha provocado una fricción indebida en cuanto a interpretación, y una gran pérdida de tiempo. El equipo de evaluación cree que este grave problema puede resolverse sin una reforma del contrato.

3. Crédito Agrícola

La estrategia inicial de los diseñadores del proyecto pidió a las sucursales de bancos comerciales que prestaran 1 000 millones de colones a los agricultores apoyados con la asistencia técnica de SISTTEMS. Como un incentivo para asegurar el interés de los bancos, el proyecto propuso remitir el 20% del valor de cada préstamo para producción al banco que hizo el préstamo como un bono para cubrir el costo de operación y las posibles pérdidas. En el proyecto hubo disponibles hasta 200 millones de colones para este propósito. Los Bancos Comerciales, por varias razones expresadas, decidieron no participar en este plan.

No había crédito disponible para los agricultores para el proyecto de cultivos en 1990, asegurando así poco o ningún progreso hacia el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Una segunda estrategia se divisó finalmente en 1991, sin embargo, como comienza el último cuatrimestre del año, la estrategia que ya casi estaba aprobada, aun no es funcional.

La estrategia propone la creación de cuatro fondos que son supuestamente para desembolsar y recolectar préstamos a los intereses vigentes en el mercado. El fondo total es de 200 millones de colones. Hasta ahora cuarenta millones están sin comprometer. Las organizaciones voluntarias del sector privado que están participando y que ya han firmado contratos con el proyecto son CARE, Caravanas de Buena Voluntad, Centro Agrícola Cantonal de Guatuso y el Centro Agrícola Cantonal de Upala. Los contratos con estas organizaciones no son más que una medida de permanencia hasta que los pasos en cuanto a criterios para crédito y disponibilidad puedan ser establecidos. Se sugiere que un especialista en crédito bien calificado y con buena experiencia sea contratado por medio del Contratante de asistencia técnica del proyecto para que ayude a la dirección del proyecto a definir los criterios y a establecer el flujo del crédito.

El equipo de evaluación reconoce que todos los fondos de crédito agrícola significativos en Costa Rica están, de hecho, en el sistema bancario comercial. Por lo tanto, cualquier expansión significativa en la producción de cultivos en la Zona Norte debe depender de los flujos de crédito del sistema bancario comercial.

Los cuatro contratos de crédito con agencias voluntarias requieren de un informe detallado y de aclaraciones para que los fondos de crédito fluyan de manera eficaz. Los requisitos del informe son propensos a provocar problemas similares a los que se desarrollaron en el contrato SYSTEMS que necesitaron de una revisión actualizada. Muchos de los detalles requeridos en el informe de estos contratos están lejos de los requisitos básicos para el control del proyecto, y entra en detalles técnicos que ni el PCZN ni MIDEPLAN están organizados para usar apropiadamente. Un especialista de crédito bien calificado debe revisar estos contratos y recomendar los ajustes necesarios para evitar los retrasos en la implementación, los cuáles de fijo se presentan, pues los contratos se escribieron recientemente. Es aconsejable mantener los requisitos de manera simple ya que en cualquier momento los registros de las agencias que implementan el proyecto estarán disponibles para una auditoría.

Bajo estos contratos, parece que un papel de implementación está contemplado para el PCZN; una parte del cual sería realizada por SYSTEMS (entrenamiento y asistencia técnica). La implementación sería menos confusa si el papel del PCZN fuera confinado a servicios de control y si se contratara guía técnica de buena calidad como es requerido. SYSTEMS debe guiar y ayudar a las agencias de crédito

a determinar el tiempo y la cantidad de crédito requerido, y ayudar a verificar que el crédito sea utilizado de acuerdo con el paquete de recomendaciones técnicas.

El contrato MIDEPLAN-SYSTTEMS remodelado cambia el objetivo de producción para ser alcanzado por el PACD el 30 de setiembre de 1993. Los nuevos objetivos en hectareas son maracuyá 100, corazón de palmito 1000, pimienta negra 50, y la rehabilitación del cacao 125 para un total de 1275 hectáreas cultivadas por 1508 agricultores.

Con base en los paquetes técnicos, en los precios actuales en el mercado, y el valor del dinero en el mercado, SYSTTEMS dio gráficos de flujo al equipo de evaluación para cada cultivo que se produce. Estos gráficos demuestran claramente la necesidad de ajustes por parte de la Dirección del Proyecto.

4. Requisitos para crédito

a. Los requisitos para el crédito fueron muy bien calculados usando los gráficos con los objetivos de producción para 1992/93, y el nuevo arreglo del contrato con SYSTTEMS, ver el cuadro No. 16. Los objetivos pedían plantar 1500 hectáreas con 1775 productores, y dar crédito por dos años por \$3,047,182. La disponibilidad de crédito en el proyecto es 1,538.00 o una reducción de \$1,509,182. Como hemos proyectado también en el Cuadro No. 15, el crédito será necesario para el tercer año (1994/95). En vista de la renuencia demostrada por el sistema bancario comercial para tener fuentes de crédito disponibles para los agricultores del proyecto de los cultivos, es urgente iniciar de inmediato las negociaciones de crédito con el sistema bancario comercial contando con la asistencia de un especialista en crédito.

b. Los cuatro gráficos del flujo muestran el valor del trabajo familiar como un gasto de producción, pero éste no es incluido en el préstamo. Por lo tanto, la labor familiar es una ganancia superior a la neta. La Tabla 2 muestra el trabajo familiar y el ingreso total por año por hectárea (ver cuadro No. 17).

CUADRO No. 16

**REQUISITOS DE CREDITO Y OBJETIVOS DE PRODUCCION
1992/93 hasta 1994/95**

Cultivo	No. de Productores	Objetivo de Has.	Crédito 1 Ha.	Costo por Hectárea		
				1992	1993	1994
Cacao	250	625	70	43,750	79,282	76,290
Cor. Palmito	1000	1000	881	881,000	1,409,000	1,181,000
Pimienta Negra	150	50	1,767	88,350	47,500	47,500
Maracuyá	100	100	3,249	324,900	173,400	145,000
Total	1500	1775		1,338,000	1,709,182	1,449,790

**CUADRO No.17
INGRESO NETO POR TRABAJO EN \$USA**

Año	1	2	3	4
1. Cacao neto	115.5	100.9	100.9	100.9
+ ganancia por trabajo	332	277.4	277.4	277.4
Total	447.5	378.3	378.3	378.3
2. Cor. Palmito neto	(291)	(397)	295	1 218
+ ganancia por trabajo	0	(148)	544	1 467
Total	0	(595)	839	2 685
3. Pimienta Negra neto	(223)	(2684)	(106)	(106)
+ ganancia por trabajo	0	0	224	224
Total	0	0	118	118
4. Maracuyá neto	(121)	(41)	666	353
+ ganancia por trabajo	592	201	970	595
Total	471	160	1 636	948

Mercadeo

No hay elemento del PCZN que se dirija directamente y en una base continua a los problemas de mercadeo. El equipo ha señalado que debido a la alta y continua humedad en el área del proyecto, la calidad del cacao y de la pimienta negra es muy baja. El modo más fácil de dar más valor a estos productos es promoviendo la instalación y el uso de facilidades de fermentación y secado para ambos cultivos.

Estas instalaciones son relativamente baratas, menos de \$50 000 serían suficientes, y podría llegar a auto mantenerse. El proyecto ha limitado los fondos que pueden ser usados para demostrar el valor agregado que se tendría gracias a un adecuado procesamiento y mercadeo.

Las ganancias del corazón de palmito y la maracuyá son un buen comienzo en el tercer año. Los costos iniciales son altos y ponen severas demandas a los escasos recursos de crédito. La disponibilidad de crédito para los actuales productos es un poco más que el capital de la semilla. Como las asociaciones de agricultores probaron su capacidad productiva, cada esfuerzo debe hacerse para promover su integración en el sistema bancario. El PACD del 30 de setiembre de 1993 significa que SYSTEMS, con el fin de lograr sus objetivos, puede haber promovido la nueva producción más rápido que lo que toma a las nuevas plantaciones asegurarse un amplio crédito. Esto con lleva a cierto dilema encunanto a la dirección del proyecto. Si SYSTEMS también estuviera cargando con la responsabilidad de manejar el crédito y asegurar un mercado viable para los productos, este problema sería mitigado en cierta forma.

Conclusiones

SYSTEMS es técnicamente competente y está llevando a cabo su mandato para dar entrenamiento y asistencia técnica al Proyecto de agricultores en grupo. Tienen 1500 agricultores que están listos y deseosos de plantar 1275 hectáreas de los cuatro cultivos seleccionados. El crédito limitado pronto estará disponible. Es favorable dar un vistazo al mercado para el corazón de palmito y la maracuyá. Para que la pimienta negra y el cacao sean razonablemente rentables, las unidades de secado y fermentación deben operarse a nivel comunitario. Sin las fuentes de crédito adecuadas bajo la orientación de SYSTEMS, los objetivos de producción tendrían que ser grandemente reducidos. Esto empañaría ael alto nivel de expectativas de los agricultores que participan en el proyecto. El éxito del elemento de diversificación agrícola del proyecto en contingente sobre la integración de los cinco factores de producción bajo una dirección unificada. Como este componente ya está estructurado, los objetivos primarios no se lograrán dentro del PACD. Con ciertos ajustes (administrativos y técnicos) y una extensión del PACD de dos años, las metas y propósitos del proyecto serán alcanzadas.

D. COMPONENTE DE DESARROLLO COMUNAL

El Acuerdo de Asistencia estableció que este componente tiene como propósito el otorgar apoyo a la organización de Asociaciones de Desarrollo Comunal a través de DINADECO, así como recursos financieros para mejorar la infraestructura social de la Zona Norte. A su vez las comunidades deben contribuir con un 30% del costo de los proyectos en mano de obra y terrenos. De acuerdo con

el presupuesto del proyecto, el componente debía ejecutar ¢158 millones de colones del año 1988 y \$150.000 dólares. (¢ 62,5 millones y \$75000 en proyectos comunales, ¢40,0 millones en crédito de vivienda; ¢2,6 millones en equipo; ¢29,5 millones en gastos de personal; ¢8,6 millones y \$50000 en costos operacionales y el resto para contingencias)

El componente de Desarrollo Comunal es coordinado por una profesional socióloga con experiencia previa en el campo de la organización comunal urbana, y ha funcionado desde el 10. de agosto de 1989. Depende directamente del Director del Proyecto y es responsable de darle seguimiento al trabajo que realiza el personal de DINADECO en la consolidación de organizaciones comunales existentes en la Zona (aproximadamente 60 Asociaciones de Desarrollo Comunal) y el otorgamiento de recursos según un plan de trabajo conjunto PCZN/DINADECO.

Las metas específicas fueron definidas de la siguiente forma: donaciones para proyectos de infraestructura social que no excedieran un límite de \$7500 dólares/proyecto, donación de hasta 2000 letrinas por un costo no mayor a ¢ 750/unidad, financiamiento parcial de 34 sistemas de agua potable, reembolsos parciales por un máximo de ¢20.000 por vivienda de hasta un límite de 2.000 préstamos para la construcción de viviendas rurales.

Las 4 oficinas regionales de DINADECO asumieron la responsabilidad de consolidar la organización comunal que se promovió en la primera fase del proyecto y de organizar las para el cumplimiento de las metas señaladas. El Convenio MIDEPLAN/MINISTERIO DE GOBERNACION Y POLICIA (en representación de DINADECO) constituyó el primer convenio suscrito por el proyecto.

Este componente se inicia en agosto de 1989 en base a una experiencia previa derivada de la ejecución de aproximadamente cien proyectos comunales que se financiaron con recursos del PL-480 y del Proyecto de Desarrollo de Infraestructura de la Zona Norte.

A pesar de ello, fue necesario trabajar una fase inicial con representantes de los entes participantes para formalizar los procedimientos técnicos y administrativos requeridos para operacionalizar el proyecto.

En el año 1990 se organizaron varios talleres que reunieron a representantes de los Consejos Técnicos Básicos del Ministerio de Salud, del Instituto de Acueductos y Alcantarillados y de DINADECO. En estos eventos se definió un lenguaje común de trabajo, se conocieron los planes de trabajo de las instituciones, se discutieron las prioridades institucionales y se trabajó en la definición de los mecanismos de coordinación, así como sobre el uso de los procedimientos técnicos y administrativos que se seguirían

para trabajar en el marco de PCZN. Como resultado se definieron las prioridades sobre infraestructura para el componente en el siguiente orden: agua, letrinas, comedores/escuelas y otros.

El cuadro No. 18 muestra que al 23 de agosto de 1991 se habían realizado 47 proyectos con un desembolso para el proyecto de ¢33 millones de colones. Estos proyectos respondieron con gran fidelidad a las prioridades acordadas, del total de desembolsos, 32% correspondieron a proyectos en acueductos, 25% en escuelas, 20% en comedores, 10% en letrinas, 5% en puestos de salud y un 8% en otros proyectos.

Estos proyectos beneficiaron a más de 70 comunidades de la Zona Norte y a un total aproximado de 27.034 personas. Los proyectos de letrinización presentan el mayor impacto al haber beneficiado 6.987 vecinos en 12 comunidades.

Los desembolsos realizados para el financiamiento de proyectos comunales representó un 53% del gasto autorizado por el proyecto durante el periodo de dos años en que el componente ha estado operando. La programación para el segundo semestre del año 1991 mantiene un alto ritmo de ejecución esperado que incorpora desembolsos adicionales por ¢20 millones de colones en proyectos de acción comunal y se espera agotar el monto total autorizado por el proyecto en este rubro durante el año 1992. Ello significa que las metas del componente serán alcanzados antes de que finalice la vida del proyecto.

El éxito de ejecución logrado por este componente parece descansar en dos factores. Primero, una experiencia previa de trabajo conjunto y el logro de procedimientos técnicos y administrativos para operacionalizar las metas del proyecto. Segundo, una coordinación de gran efectividad por parte de un profesional especializado en el campo de la organización comunal.

CUADRO No.18

**PROYECTOS COMUNALES DESARROLLADOS POR
EL COMPONENTE DE DESARROLLO COMUNAL
EN LA ZONA NORTE. 1984/1991**

	No. de Proyectos	No. de Beneficiarios	Monto Desembolsado (miles ¢ corrientes)
1. Antecedentes 1)	6	2.378	¢ 10.535
2. Letrinas	10	6.987	3.252
3. Comedores	10	4.277	6.490
4. Escuelas	14	3.651	8.425
5. Puestos de salud	3	5.220	1.635
6. Otros	4	4.521	2.742
TOTAL	47	27.034	¢33.079

1) Datos al 23 de agosto de 1991

2) No incluye beneficiarios del proyecto "Edificio Bomberos" de Upala.

E. COMPONENTE: DESARROLLO DE ASENTAMIENTOS Y TITULACION

De acuerdo al convenio, el PCZN debe apoyar la acción del IDA, en las nuevas actividades de titulación en los asentamientos seleccionados, para lo cual MIDEPLAN y el IDA suscribirán un convenio.

El PCZN, en una primera fase, reembolsará al IDA el costo de asentar hasta 500 familias, hasta por un máximo de C/130.000 por familia, posterior a que el IDA cumpla requisitos de aprobación del asesor ambiental del PCZN, áreas de asentamiento para no menos de 50 familias, trabajos de topografía terminados, contratos IDA - beneficiario sobre condiciones de pago, el beneficiario tendrá acceso a insumos agrícolas y asistencia técnica para asegurar la producción de alimentos básicos hasta por una hectárea y por seis meses, todo aprobado por el PCZN.

En una segunda fase, y dentro de un período no mayor de 18 meses después de la firma del contrato, el beneficiario recibirá el título de la parcela libre de gravámenes en primer grado para efectos de crédito, además el PCZN reembolsará al IDA el costo de donación de los títulos hasta para 1.600 familias.

- 600 títulos de 2-100 Ha. a C/5.000 título
- 1000 títulos lotes menores de 2 Ha. a C/ 2.000 título

El componente también incluye fondos para la compra de 800.000 arbolitos para reforestar hasta 600 has.

Situación de componente:

El 3 de agosto de 1990 se firmó el convenio IDA-MIDEPLAN, refrendado por la Contraloría de la República el 2 de octubre de ese año, esto es dos años de atraso respecto al convenio marco del proyecto.

El IDA recibe una compensación financiera parcial respecto al costo para la institución, posterior a realizarse las actividades de asentamiento de familias, como se señala en el cuadro No. 19.

Los desembolsos se realizarán después de la entrega de los títulos y el asentamiento de las familias en un 40% (C/52.000) al cumplirse los requisitos de la primera parte y el 60% restante (C/78.000) al completar la II Fase.

Este componente tiene un funcionario desde julio de 1989, depende directamente del director del proyecto y mantiene una relación permanente con el IDA y con las comunidades. Las actividades de este componente son las de coordinar con el IDA para que las condiciones establecidas en el convenio se efectúen.

	Metas	Resultados	Resultados en proceso
1. Titulación lotes (0-2 Ha's)	1000	---	81
2. Titulación fincas (2-100 Ha's)	600	49	40
3. Asentamientos Familias	500	68	
		Etapa I: 34 familias (San Miguel) 28 familias (Argendora-Dos Rios)) 6 familias (Col. Blanca)	

NOTAS: Incentivos al IDA son: 2.000 colones/título de lote
5.000 colones/título finca
130.000 colones/familia

Los problemas identificados son:

- El establecimiento de asentamientos depende de recursos propios del IDA y la institución está afectada por una disminución de ingresos por parte del gobierno.

- El aporte del PCZN al IDA se realiza después de un largo período para completar la I Fase (40%) y un período mayor para la II Fase. Esto más el aspecto de que el aporte del PCZN cubre cerca del 18% del costo total del IDA, poco incentiva a la institución a ejecutar el componente.

- En el II trimestre de 1991, se entrega el primer desembolso al IDA, por la suma de C/2 millones esto porque hasta en este año se iniciaron actividades en este componente, hay programados C/8.0 millones para el II Semestre y las proyecciones para 1992 y 1993 son respectivamente: 42.3 y 22.2 millones de colones.

F. MANEJO AMBIENTAL

Debido al tamaño y complejidad del NZCP, el equipo de diseño reconoció que algunas de las actividades del proyecto, sin quererlo, podrían tener impactos negativos sobre el medio ambiente. Esta preocupación llevó a la creación del puesto de Especialista en Manejo Ambiental (EMA) en la Oficina de Coordinación del Proyecto en Upala. Un puesto de Asistente Técnico Ambiental (ATA) también fue creado para que ayudara en el desarrollo e implementación de actividades de apoyo ambiental. El EMA, el ATA y una secretaria forman el personal de la Oficina de Manejo Ambiental dentro de la Unidad de Coordinación del Proyecto en Upala.

La Oficina de Manejo Ambiental ha estado sujeta a las mismas frustraciones y atrasos que los otros elementos del proyecto, los cuales son causados en gran parte por el complejo diseño del proyecto. Por ejemplo, el anuncio del puesto de Especialista en Manejo Ambiental fue publicado en los periódicos en enero del 89, pero el EMA seleccionado no empezó a trabajar sino hasta septiembre del 89. El ATA cuyo contrato había estado pendiente desde diciembre de 1990 fue finalmente contratado en enero del 91.

A pesar de los múltiples problemas y retrasos, el EMA ha logrado sorprendentes resultados al llevar a cabo sus funciones. La oficina se ha ganado el respeto de la dirección de otros elementos del proyecto, de las comunidades a las que sirve, y de una sorprendente lista de otras agencias del sector privado y del GOCR. La oficina ha probado su habilidad y disposición para brindar ayuda en el desarrollo más de lo que se le pide.

El equipo ha realizado intensas entrevistas con el EMA, quien justificadamente mostró su orgullo al explicar su sistema de registros meticulosos con cuidadosa atención a los detalles administrativos. El está implementando exitosamente un programa de Manejo Ambiental en la región fronteriza del país, la cual por primera vez está siendo expuesta a la validez de las preocupaciones ambientales.

G. PAPEL DE LA MUJER EN LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO

Aunque el proyecto de Consolidación de la Zona Norte según fue diseñado no señala a la mujer en las preocupaciones de desarrollo como una área de acción, dos de los componentes, la producción agrícola y el desarrollo de la comunidad, han sido identificados como elementos que poseen implicaciones de MED (MUJERES EN EL DESARROLLO). Esta sección reporta los resultados de una breve visita de 4 días a la Zona Norte para estudiar el efecto de los proyectos sobre la situación de la mujer en el área, y sugiere acciones que incrementarían el impacto dentro de los parámetros presentes del proyecto.

Debido al hecho de que la información acerca de MED no ha sido registrada durante la ejecución del proyecto, y que la implementación de todos los componentes excepto el del desarrollo de la comunidad están seriamente atrasados, la evaluación consideró primordialmente la información cualitativa y las opiniones del implementador acerca de las oportunidades del proyecto, 2mas bien que sobre los resultados. Las entrevistadas incluyen personal técnico y administrativo de MIDEPLAN, capacitadoras de SISTTEMS y DINADECO, y personal de campo, y aproximadamente 48 mujeres, 8 individualmente, 25 que asistían a un curso como representantes de sus grupos respectivos, y 15 que trabajaban juntas en la producción de maracuyá.

La primera impresión convincente es que las mujeres participan activamente en todo el proyecto --como técnicas, como representantes comunales, y como participantes. Mientras que la relación mujeres a hombres no llega a ser de 50-50 en ninguna de las actividades, la prevalencia se considera mayor ahora que antes de empezar el proyecto. Las mujeres dan cuenta del 33.7% de los capacitadores de DINADECO, el 30% de los grupos organizados que trabajan con DINADECO, , y el 14.1% de los clientes interesados de la capacitación de SISTTEM y de las actividades de T.A.

Para la mayoría de las mujeres que no están directamente conectadas con el proyecto, sin embargo, el efecto económico a la fecha se considera como neutral, es decir, poco efecto directo que haya provocado cambios en su situación personal. El impacto del proyecto para ellas debe verse en términos de mejoras en el bienestar general conseguido por las actividades del primer proyecto de la Zona Norte y el proyecto comunal del segundo.

Antes de discutir los componentes separados, algunas observaciones acerca de la situación general de la mujer en el área del proyecto fueron derivadas de las entrevistas:

- Bajo la práctica estándar, hasta ahora, el papel de la mujer ha sido el de cuidar la casa y la familia, los animales de corral, y ayudar con la recolección del producto. Cualquier ingreso que ella recibe proviene de la venta de sus cerdos o productos avícolas.

- Excepto por las mujeres solteras, todas las mujeres entrevistadas prefieren trabajar parte del tiempo que tiempo completo, lo que les permite cuidar de su casa y familia.

- Aunque hablan un poco de machismo, en general la mayoría de las mujeres entrevistadas aseguraron que los hombres ven con buenos ojos la posibilidad de que las mujeres contribuyan económicamente. En algunos casos, ellas pueden ayudar con la pesada carga del trabajo o proveer ingresos.

- La urgencia de buscar alguna manera de procurarse algún ingreso no es nueva, pero para la mayoría de las mujeres, esta será su primera experiencia en tratar de ganar dinero. Son principiantes.

En una área donde la producción de la piña realmente ha progresado, las mujeres y los hombres comparten el trabajo casi en partes iguales. Pero es el hombre quien vende el producto y quien aparentemente dispone del ingreso.

- Realmente están abriendo brecha. La mayoría de ellas no pudieron citar a ninguna otra mujer de la comunidad que estuviera tratando de ganar dinero fuera del hogar, o que al menos estuviera interesada.

- La mayoría de las mujeres no han pensado verdaderamente en las ramificaciones de sus proyectos, especialmente acerca del final del mercado, i.e. las ventas, el punto de sacar los costos, la demanda económica para su producto, etc. Excepto por las que empezaron a trabajar para SISSTEMS, ellas empezaron con actividades propias de ama de casa, tales como coser y criar aves. Había dos grupos, sin embargo, que habían empezado de esa manera y luego ascendieron a medios de producción estándar más altos y factibles.

- La mayoría de las mujeres que vivían fuera de Upala y Guatuso que han expresado interés en actividades económicas parecen preferir trabajar en grupo más bien que individualmente.

La evaluación consideró el record y el potencial de la participación de la mujer en los dos componentes del proyecto de Consolidación de la Zona Norte, el desarrollo de la comunidad y la producción agrícola no tradicional. Puesto que el proyecto de desarrollo de la comunidad ha estado más o menos al día, los resultados están reportados, mientras que el componente agrícola ha estado funcionando sólo unos pocos meses.

a. Desarrollo de la Comunidad

Bajo este componente, el proyecto ha financiado la infraestructura de la comunidad y la capacitación organizacional. La participación de la mujer es común y aceptada, aunque no alta. Los promotores de DINADECO dijeron que la mayoría de las 60 Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) tienen al menos una mujer en el

directorio, usualmente la secretaria, y que en algunos casos, las mujeres tienen la mayoría (los números específicos no fueron suministrados). Sin embargo, organizaciones auxiliares y comités han surgido alrededor de la continuada actividad de consolidación de las ADI (centro de salud, escuela, iglesia, futbol, etc.) incluyendo aproximadamente 30 organizaciones de mujeres. Los principales factores catalizadores del incremento de esta actividad parecen ser la mejor comunicación con el mundo exterior por medio de los caminos construidos en el primer proyecto, el mayor trabajo de las instituciones públicas tales como Salud y DINADECO, y el progreso en educación y capacitación. Sin embargo, la entrada de costarricenses del interior del país, con su larga experiencia en comités y otros grupos, también ha contribuido.

La reacción de las ADI ante los grupos de mujeres es mixta, y va desde hostilidad (grupos de vagas) hasta apoyo. DINADECO, aunque no promovió la formación de estos grupos, los ha incluido completamente en el programa global de capacitación.

El evento más significativo de este proceso fue un reciente foro para grupos de producción, el cual atrajo representantes de 90 grupos diferentes, 20 de los cuales eran grupos de mujeres. Estos grupos fueron divididos en seis sectores--suministros de finca y otros negocios, negocios de leche y preservación de frutas, producción agrícola, grupos de costura y manualidades, fábricas de bloques de cemento, maquinaria agrícola y de transporte, y producción de animales domésticos. DINADECO ha empezado a coordinar la capacitación y las sesiones de información para cada sector (por ejemplo, las reuniones recientes con el Banco Popular para discutir programas de crédito), pero no planea convertirse en asesor técnico para ellos.

La mayoría de los grupos de mujeres están interesadas en áreas que son tradicionalmente femeninas, i.e. costura, artesanía, pastelería, y aves de corral. Empiezan con lo que saben hacer, o tal vez con lo que les enseña el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje).

Algunas cifras sociales proveídas por DINADECO: el promedio de ingreso familiar es de entre 15 mil y 20 mil colones mensuales, de los cuales aproximadamente la mitad viene del autoconsumo de productos agrícolas. Esto se traduce en un ingreso per capita de 20 mil colones (asumiendo que el tamaño de la familia es de 5 personas). Sólo el 10% de los niños de escuela van a la secundaria (el promedio nacional de alrededor del 30%). El principal problema aparte de pérdida de mano de obra en el hogar o la finca, es el costo y dificultad del transporte. Aproximadamente el 5% de las mujeres trabaja como peón.

b. Producción Agrícola

Este componente, ha sido incapaz de moverse hacia adelante desde la promoción básica hasta la plantación debido a dificultades que se explican en otra parte (crédito, manejo de contratos). Como resultado el impacto de la participación de las mujeres en el desarrollo no puede ser valorado por los resultados, pero puede ser examinado en términos de potencial para participar, expresión de interés, y propiedad del mecanismo.

c. Potencial de Participación

Los cuatro productos que están siendo promovidos por SISTEMAS--maracuyá, pejibaye, pimienta negra, y cacao--pueden ser trabajados por hombres y mujeres por igual. El que se considera más difícil es el pejibaye en términos de trabajo duro, pero el potencial de ganancia lo hace atractivo. En maracuyá ya hay un grupo de 18 mujeres trabajando; si tienen éxito, la meta es extender la plantación a media hectárea por persona. La rehabilitación del cacao ha sido más difícil de vender en términos generales, y no fue citada como un ejemplo de participación de la mujer, excepto en el caso de una mujer que está trabajando en su propia finca y que le ha salvado el día al promotor apoyando el cacao como un producto que ella va a continuar produciendo.

El producto que ha sido identificado como particularmente atractivo para la mujer es la pimienta negra. Puede ser producido en pequeñas parcelas (1/3 de hectárea) que puede estar situado cerca de la casa. Necesita mucho trabajo y atención diaria. Los promotores lo ven como el producto que las mujeres pueden manejar más fácilmente que otros durante el curso de su trabajo diario, con o sin trabajo del hogar. También aseguran que generalmente las mujeres manejan la cosecha mejor que los hombres. Los problemas con la producción de pimienta negra se discuten en otra sección.

d. Expresiones de Interés

Esta es la única medida de progreso a la fecha bajo el proyecto. Desde que el grupo SISTEMAS empezó a trabajar, 8901 agricultores, hombres y mujeres, han mostrado interés definitivo en producir uno o más de los cuatro productos, y han pasado la primera selección de los grupos de SISSTEMS. De estos 14% (o 126) son mujeres.

Hasta la fecha, la distribución de los participantes por producto es la siguiente:

Producto	Hombres	Mujeres	Total
Cacao	182	8	190
Pejibaye	542	37	601
Pimienta	110	83	193
Maracuya	56	4	60
TOTAL	192	132	1,044

e. Conclusiones

1) Si es posible, reprogramar algunos fondos a DINADECO para apoyar alguna capacitación organizacional, de administración y de mercadeo para los 90 y tantos grupos que han surgido como proyectos productivos, de hombres y mujeres por igual.

Para los grupos de mujeres en particular, dar especial instrucción en mercadeo, y valoración de productos, con la intención de lograr la transición de selección general de un tipo (por ejemplo costura) ya que saben hacerlo a un producto comercialmente más factible con mucho mayor probabilidad de éxito.

2) Crear un enlace de programas entre el trabajo de SISTEMS y DINADECO, para crear clientes por una parte, y por otro lado para fortalecer las capacidades administrativas de los hombres y mujeres que ya trabajan en el componente de diversificación.

3) Si después de más análisis, la ganancia potencial de la pimienta negra es adecuada, continuar enfatizando la pimienta como principal opción para las mujeres, e investigar la posibilidad de financiar la instalación de lugares de secado para la producción en el área.

4) El grupo de asistencia técnica de SISSTEMS debería tomar en consideración que la mayoría de las mujeres de las áreas meta son principiantes y hacer redoblados esfuerzos para informar e invitarlas a reuniones iniciales de producto en las comunidades ya atendidas.

5) Similarmente, sin atención especial excesiva, SISSTEMS, MIDEPLAN, y los diferentes grupos de crédito, deberían llevar un control de los factores que pueden impedir la participación continuada de la mujer en el componente de producción, i.e. incertidumbre en el manejo de créditos, dificultad para viajar, o aún para manejarse lo cual afecta la obtención de retroalimentación, y venta de productos, etc. y ayudar a las mujeres a proponer soluciones para vencer los obstáculos si éstos

se asocian con otros componentes o actores del proyecto tales como crédito o desarrollo de grupos, e informar al Administrador del Proyecto de modo que se puedan explotar los enlaces entre las organizaciones.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

El equipo de evaluación ha conducido una evaluación de "proceso" de medio período del Proyecto de Consolidación de la Zona Norte orientada a remediar los problemas técnicos y administrativos que impiden el logro de las metas y propósito del proyecto.

El equipo ha obtenido excelente cooperación a todos los niveles empezando desde el Ministro de Planificación, USAID, el personal de sitio, los contratistas, las autoridades locales, y las organizaciones participantes o interesadas. La actitud prevaleciente ha sido: "Identifiquemos lo malo; ¿qué se requerirá para arreglar o ajustar el problema?, y empecemos a implementar inmediatamente los ajustes sugeridos." El equipo se siente altamente satisfecho de que esta evaluación no va simplemente a acumular polvo en algún estante.

El proyecto total está en serios problemas. Sería razonable recomendar que se termine enseguida si no fuera por las altas expectativas que son compartidas por miles de agricultores y residentes del área.

El equipo de evaluación está convencido de que los patrocinadores del proyecto, tanto el GOCR como el de los EU tienen la obligación moral de hacer los ajustes necesarios al proyecto para que satisfaga las expectativas de la gente de la Zona Norte y les ayude a ser contribuyentes valiosos para la economía nacional.

Ajustes recomendados para los diferentes componentes del proyecto

1. Administración

Reemplazar al actual asesor del proyecto, cuya renuncia será efectiva a partir del 30 de noviembre de 1991, y reemplazarlo por un experimentado e innovador asesor que tenga formación y experiencia agrícola. Este asesor también debería tener conocimientos de crédito y mercadeo. El oficial de Valoración Ambiental debe ser nombrado como asesor interino del proyecto hasta que el nuevo asesor sea nombrado.

Un especialista en Desarrollo Rural y Agrícola con amplia experiencia debe ser contratado para pequeñas tareas periódicas para que ayude en todos los niveles de ajustes del proyecto.

Promover el puesto de técnico agrícola y reclutar a un costarricense que haya sido probado técnicamente y que sea capaz de controlar lo mismo que dar asistencia técnica a SYSTEMS.

Valorar más el puesto de técnico de crédito agrícola, y contratar a una persona experimentada en los estatutos para que negocie con los bancos.

Asegurarse de que el Administrador cumpla con las funciones de su puesto liberando así un poco al Director.

En el diseño del proyecto se asumió que la Oficina Coordinadora del Proyecto y la Oficina de Planificación Nacional causan duplicación de funciones y por ende confusión. La AMV, sin embargo, tiene estatus autónomo. Se deben contratar expertos en administración pública para que determinen si se puede y cómo se puede ayudar a aliviar las trabas en el financiamiento del proyecto.

Redefinir claramente las funciones técnicas, administrativas y de control. Diseñar medios continuos que aseguren que estas funciones son entendidas claramente en todos los niveles y que se está actuando con estricto apego a ellas

2. Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos

El equipo de evaluación ve pocas o ninguna probabilidad de que AMV pueda convertirse en una organización autosostenible. Es sin embargo, y puede continuar siendo una voz influyente en los asuntos de mantenimiento de caminos, lo mismo que asegurar la participación de los vecinos de la Zona Norte en la solución de los problemas de desarrollo del área.

Bajo estas condiciones no se le debe dar equipo a la AMV. Con buena asistencia técnica calificada, ellos deben inmediatamente iniciar la contratación para el mantenimiento y rehabilitación de caminos.

La administración de la AMV debe ser reorganizada para este propósito, y la NZCP puede asumir las responsabilidades administrativas. Sin embargo, los desembolsos deben mantenerse dentro de la propia organización de la AMV.

Después de completado el proyecto, la AMV podría ser transferida a la Liga de Municipalidades de la Zona Norte. La Liga tiene responsabilidades de construcción y mantenimiento de vías, y por lo tanto, podría continuar cumpliendo su papel en esta área.

3. Producción y Diversificación de Cultivos

El problema de no haber definido métodos de trabajo para SYSTEMS y su componente de apoyo en el proyecto está retrasando la implementación del componente de producción de cultivos del proyecto. Este problema debe ser atendido de inmediato.

Hay razones para creer que un especialista en crédito altamente calificado pueda ser extremadamente útil para las autoridades del proyecto para que mantenga una reserva de crédito para los

principales cultivos antes de que se agoten las fuentes de crédito donadas al proyecto por agencias voluntarias.

Promover a SYSTEMS para que sea innovador en su mandato de aumentar las exportaciones y beneficios de los productos no tradicionales. Pueden ayudar a promover el establecimiento de beneficios de cacao y pimienta negra a nivel comunal, establecer producción de pejibaye de doble propósito para palmito y alimento para ganado, o descubrir y desarrollar nuevas oportunidades. El Fondo del Plan Piloto del Proyecto podría ser expandido para ayudar a financiar inicialmente estas iniciativas.

En vista de que los Estados Unidos está gastando millones de dólares en Brasil para la producción de cítricos, y debido a la probada incapacidad de la producción estadounidense para satisfacer la demanda. Es tiempo de ayudar a los grupos de agricultores de la Zona Norte con la producción y exportación de cultivos de cítricos.

4. Desarrollo de la Comunidad

El directorio del Desarrollo de la Comunidad, DINADECO con los fondos para el proyecto y con sobresaliente asistencia técnica por parte del asesor técnico del proyecto ha desarrollado la capacidad organizativa de las Asociaciones de Desarrollo, de modo que hay llegado a ser más independientes y capaces de participar significativamente en el área del desarrollo. DINADECO tiene la capacidad de jugar un papel preponderante en la Actividad de Material de Plantas y Semillas que se explica más adelante. Si se deciden a participar, se sugiere que el Proyecto supla los recursos adicionales requeridos.

Desafortunadamente hay miles de campesinos costarricenses a lo largo del área del proyecto que están cerca o en el límite de subsistencia. Grandes números de estos campesinos poseen o tienen acceso a un terreno limitado ya sea en su propio patio o en un lote cercano. Hay amplia evidencia de que muchas de estas personas han hecho algún esfuerzo para suplementar sus dietas sembrando cosas tales como bananos, plátanos, árboles frutales, yuca, y tal vez algunas verduras alrededor de los sitios de sus hogares. Muchos otros no han sembrado nada. Aún en aquellos lugares donde existen algunas plantaciones, hay poca evidencia de variedades nuevas o mejoradas.

Costa Rica tiene buenas fuentes de semillas y material genético con colecciones de la mayoría de las variedades mejoradas de frutas y cultivos tropicales. Este material puede ser rápidamente multiplicado por medio de asociaciones de cooperación y distribuido por las organizaciones voluntarias de DINADECO a los diferentes grupos marginados a precios cómodos.

"Paquetitos" de semillas y material de plantas adaptadas a las zonas con distintos microclimas podrían ser diseñados por SYSTEMS. El costo de producir y entregar un paquete sería mínimo.

5. Asentamientos y Titulación

Esta actividad es progresivamente lenta, pero de acuerdo con los planes. No se recomiendan más fondos del Proyecto.

6. Manejo Ambiental

Después de un lento inicio, este elemento está progresando en forma normal. Se sugiere que Systems coordine para que se aproveche al máximo de la valiosa asistencia ofrecida por este elemento del proyecto.

7. Papel de la Mujer en las Actividades del Proyecto

Este elemento tiene sus propias recomendaciones que apoyan a otros elementos.

Se debe indicar a todos los técnicos a que den apoyo positivo a un mayor papel de la mujer en este proyecto.

LISTA DE ANEXOS

- A. CUESTIONARIO**
- B. ALCANCE DE LA EVALUACION**
- C. BIBLIOGRAFIA**
- D. LISTA DE ENTREVISTAS Y REUNIONES**

ANEXO A
CUESTIONARIO
EVALUACION DEL PROYECTO
CONSOLIDACION DE LA ZONA NORTE
(AID PROYECT No. 515-0-235)

I. Datos generales

01. Nombre del informante: _____

Relación con el PCZN (puesto, ingreso, salario, otro).

02. Relación con otros componentes.
(coordinación, relación jerárquica, relación con otras
instituciones). _____

II. Instrumentos de apoyo:

01. Legales
(Indicar tipo de convenios, reglamentos, etc.)

02. Financieros
(Señalar recursos, fondos especiales, caja chica, etc.)

04. Contrapartidas Institucionales
(Indique responsables en otras Instituciones,
coordinación, etc).

**III.- Programación
(Metas y resultados por período)**

1. Período 1er. año - agosto 88/agosto 89
2. Período 2do. año - agosto 89/agosto 90
3. Período 3er. año - agosto 90/agosto 91
4. Lecciones aprendidas

IV. Programación (Metas)

1. Período 4º año - agosto 91/agosto 92
2. Período 5º año - agosto 92/agosto 93
3. Problemas a resolver.

NOTA: Usar hojas adicionales en caso de requerirlo

ANEXO B

ALCANCE DE LA EVALUACION

EVALUACION DEL PROYECTO CONSOLIDACION DE LA ZONA NORTE (AID PROJECT N° 515-0235)

I. INTRODUCCION Y MARCO DE REFERENCIA

A. Objetivo del proyecto y propósito

El objetivo del "Proyecto de Consolidación de la Zona Norte" es el de mejorar el desarrollo socio-económico de Costa Rica en la Zona Norte a través del uso de tierras agrícolas subutilizadas, el más eficiente y diversificado uso de los recursos agrícolas en la región y fomentar el acceso a los mercados y a los servicios.

El propósito del Proyecto es el de contribuir a la consolidación de un eficiente y equitativo desarrollo socio-económico de los cantones de Upala y Guatuso, del Distrito de Santa Cecilia de la Cruz y del Distrito de Caño Negro de los Chiles.

B. Caracterización del contexto del proyecto.

(Aspectos sociales, económicos y políticos)

C. El grupo de evaluación y la metodología de trabajo.

II. RESULTADOS: UNA EVALUACION DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION, PROGRESO ACTUAL DE SUS ACTIVIDADES, LIMITACIONES Y SUGERENCIAS.

Este análisis incluye la comparación entre metas establecidas y el avance de las actividades respectivas; identificación y explicación de los factores que han retardado el avance en algunas de sus actividades, así como la especificación de los problemas relevantes observados que requieren de acciones de pronta solución, planteadas a manera de sugerencias.

A. Componente de Apoyo a la Diversificación Agrícola

En esta sección, se presenta un análisis de los efectos generados por los dos instrumentos sustantivos de este componente, a saber, la asistencia técnica que se ofrece a un grupo de aproximadamente 1.000 agricultores localizados en la zona de influencia del proyecto, a través de la empresa SISTTEMS, así como de los factores que han retardado la utilización del crédito que se pretendía impulsar bajo la estrategia original del proyecto.

A.1. Asistencia técnica a los agricultores a través de la empresa SISTTEMS S.A.

La Evaluación, considera un análisis de la organización y la capacidad técnica y administrativa de la empresa SISTTEMS para cumplir con el compromiso de su contrato con el Proyecto, a saber: suministrar entrenamiento y asistencia técnica agrícola en sistemas de cultivo de productos de exportación como maracuyá, palmito de pejibaye, pimienta y la rehabilitación de cacao.

Dicha asistencia se ofrece a grupos organizados de diez o más agricultores en el área de influencia del Proyecto. La empresa tiene también la responsabilidad de identificar y desarrollar alternativas de producción agrícola.

Para el apropiado desarrollo de estas actividades se requiere de un esfuerzo concertado con el Proyecto para el otorgamiento de créditos a ciertos grupos de agricultores beneficiados por los servicios técnicos de SISTTEMS, aspecto a ser evaluado también.

A.2. Apoyo complementario de recursos para la obtención de créditos por parte de agricultores beneficiarios de la asistencia técnica del proyecto.

a. Concepción y limitaciones de la estrategia original del proyecto que propuso estimular recursos al sistema bancario nacional por sus préstamos a los beneficiarios del Proyecto.

b. Efectos del retardamiento en el componente de asistencia técnica agrícola como resultado de la no implementación de la estrategia de compensación crediticia al sistema bancario nacional.

c. Limitaciones y potenciales de la segunda estrategia de apoyo financiero al agricultor mediante la creación de fondos para crédito agrícola que serán administrados por CARE, CARAVANAS DE BUENA VOLUNTAD y los CENTROS AGRIICOLAS CANTONALES DE UPALA Y GUATUSO.

B. Componente de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos

Análisis de las acciones desarrolladas por el Proyecto para organizar y poner en funcionamiento la ASOCIACION DE MANTENIMIENTO VIAL (AMV).

Dado que la AMV está en su etapa inicial, se evaluará su capacidad para cumplir con los objetivos planteados en el Proyecto, así como la participación del MOPT y las comunidades en la rehabilitación y mantenimiento de los caminos.

B.1. Desarrollo organizacional de la AMV, su relación actual y futura con el PCZN.

- B.2. Capacidad técnica y administrativa para ejecutar las actividades programadas de rehabilitación y mantenimiento vial durante el período 1991-93. Se incluye una revisión sobre aplicabilidad de los manuales de la AMV.
- B.3. Identificación de opciones para el auto-sostenimiento financiero de la AMV, considerando las metas planteadas en el Proyecto.

C. Componente de Desarrollo de la Comunidad

Este componente se estructura sobre la base del trabajo previo del Proyecto de Construcción de Infraestructura de la Zona Norte, que dejó una base de más de 60 organizaciones comunales trabajando en la zona. La evaluación considera los esfuerzos del Proyecto para consolidar dichas organizaciones y su funcionamiento orientado a la atención de sus necesidades comunales como: agua potable, letrización, escuelas y comedores escolares.

- C-1 Análisis de la articulación institucional del proyecto con DINADECO (ente ejecutor) y las instituciones de apoyo comunal (Ministerio de Salud, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Educación y otras.
- C-2 Factores que explican el logro de las metas establecidas en el Proyecto.
- C-3 Efectos del componente sobre la población beneficiaria.
- C-4 Efectos del componente sobre la población femenina a nivel de las organizaciones comunales.

D. Componente de Desarrollo de Asentamientos y Titulación

El análisis considera la articulación institucional del Proyecto con el INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA), el cumplimiento de metas así como de los factores retardantes que explican la acción del IDA respecto a las demandas del Proyecto.

- D-1 Análisis de la relación interinstitucional IDA-PCZN y los procedimientos operacionales para asentar 500 familias en el área del Proyecto y el otorgamiento de títulos a familias campesinas asentadas en el Proyecto.
- D-2 Evaluación de cumplimiento de las metas y factores que han retardado su logro.
- D-3 Problemas y posibles soluciones.

E. Actividades de Apoyo al Medio Ambiente

El Proyecto introduce, con un carácter novedoso en Costa Rica, el apoyo ambiental. Esta evaluación analizará los efectos que dicho apoyo ha generado en el cumplimiento de las metas de los componentes del Proyecto, particularmente de aquellos que afectan la tenencia y el uso de la tierra y los recursos naturales. Se analizará también la relación y relevancia de las actividades de entrenamiento y educación ambiental, así como el uso del Fondo de Apoyo a la administración ambiental.

F. Actividades de Participación Femenina

Aunque el Proyecto tiene una formulación de tipo general que no discrimina los beneficiarios del mismo, parece posible identificar sus efectos sobre el

papel que desempeña la mujer como participe en los procesos productivos que promueve el Proyecto en los asentamientos campesinos y en las organizaciones comunitarias.

La administración y coordinación del proyecto, no ha estructurado fuentes de información, incluyendo lo correspondiente a la participación femenina en sus diferentes actividades, por lo cual el análisis sobre el tema, será sobre la base cualitativa de los encargados del Proyecto y la observación directa en el campo.

G. Componente de Administración, Coordinación y Seguimiento del Proyecto.

La evaluación considera un análisis de la estructura de la organización y los sistemas operacionales del proyecto en su situación actual. De manera particular, se revisarán los aspectos de dirección, coordinación y control con el propósito de determinar restricciones que podrían afectar el proceso de toma de decisiones, el trabajo de coordinación interinstitucional y la erogación de recursos que se han programado para los dos próximos años del Proyecto. También se evaluará la aplicabilidad e implementación de los manuales de organización, procedimientos, contabilidad y presupuesto.

G-1 Análisis de la estructura de la organización y sistemas operacionales.

ANEXO C

BIBLIOGRAFIA

01- Project Paper

02- ANEXOS TECNICOS:

- Anexos A, B, C (apoyo a la producción)
- Anexo D (Crop production and expansion)
- Anexo E (Road maintenance and rehabilitation)
- Anexo F (Community development)
- Anexo G (Land settlement and titling)
- Anexo H (titling)
- Anexo I (social analysis)
- Anexo J (Economic analysis)
- Anexo K (project coordination and monitoring)

03- Acuerdo de asistencia GOCR-USAID

04- Project Implementation letter No. 1
PIL No. 2 -- No. 17

05- Manuales PCZN

- Organización y procedimientos
- Desembolsos
- Recursos Humanos
- Contabilidad y presupuestos

06- Manuales AMV

- Catálogo de cuentas
- Procedimientos administrativos
- Sistemas de costos
- Administración financiera
- Funciones de los puestos de trabajo

07- Convenios institucionales
DINADECO, IDA, IMAS, AMV, MAG

08- Contratos en colones:

SISTTEMS (Asistencia Técnica)
CARE, CARAVANAS DE BUENA VOLUNTAD, CACU, CACG

09- Informes del PCZN

- Informes anuales
- Informes trimestrales
- Informes de encargados de componentes
- Otros informes

10- Información administrativa-presupuestaria

- Informes de ejecución presupuestaria de egresos
- Manual de clasificación de puestos.

11- Pobreza rural en Costa Rica 73-84. MIDEPLAN

ANEXO D

LISTA DE ENTREVISTAS Y REUNIONES

1. Banco Nacional de Costa Rica. Director Regional
2. CARE. Oficial del Proyecto para el Palenque--Proyecto Margarita y el Coordinador de Area
3. DINADECO. Coordinador de Area y el Oficial para Capacitación y Desarrollo Comunal.
4. A y A. Coordinador del proyecto del Acueducto de Colonia Blanca.
5. Municipalidad de Upala. Ejecutivo Municipal.
6. Asociación de Desarrollo El Salto. Miembros de la Junta Directiva y el encargado del Comité de Carreteras Nacionales.
7. Asociación de Desarrollo de Colonia Blanca. Miembros de la Junta Directiva.
8. MIDEPLAN. Director de la División de Proyectos.
9. Asociación de Mantenimiento Vial.
Miembros de la Junta Directiva
Gerente del AMV
Ingeniero Jefe
Contador
Cinco representantes de las organizaciones comunales.
10. Sistemas
Miembros de la Junta Directiva
Gerente y Coordinadores de Unidad
11. COOPENARANJO
Oficial de Crédito Agrícola para la Colonia Manguengal
OFICINA COORDINADORA DEL PROYECTO DE UPALA
- Antigo y actual director del proyecto

- **Administrador del proyecto**
- **Contador**
- **Director Interino**
- **Coordinador de los cuatro componentes**
- **Asesores de AID**

12. Reuniones

- **Cinco reuniones con oficiales de la AID en San José**
- **Una reunión con el Comité de Planificación de la PCZN**
- **Tres reuniones con el personal de SISTEMAS**
- **Cuatro reuniones con el personal de AMV para la aprobación del presupuesto de 1982.**
- **Participación parcial de un evaluador en el Seminario de la AMV**
- **Reunión con el expresidente y fundador de SYSTEMS.**

LISTA DE VISITAS A LA ZONA NORTE

1. **Proyectos de Desarrollo Comunal**
 - Proyecto Empacadora de Piña en Maguengal
 - Proyecto CARE en Palenque Margarita
 - Proyecto Puente Pequeño, El Salto
 - Proyecto Centro de Nutrición Río Celeste
 - Proyecto Grupo de Mujeres en San Rafael de Guatuzo
 - Proyecto Acueducto en Colonia Blanca y Birmania
 - Proyecto Letrinas en San Isidro de Yolillal
2. **Peasant Settlements**
 - Colonia Blanca, Aguas Claras
 - Colonia El Salto
3. **Proyectos de Calles Públicas**
 - Camino El Salto- Santa Rosa
 - Camino Troncal 9- Maguengal
 - Camino San Rafael Guatuso- Upala-Santa Cecilia
 - Camino Upala- Colonia Blanca
 - Camino Colonia Blanca-Dos Ríos - Brasilia
 - Camino Brasilia - Cuatro Bocas - Santa Clara - Upala
4. **Agricultores Beneficiarios del Proyecto**
 - 4 sitios de propagación de plantas, uno era para bosques
 - 6 parcelas de rehabilitación de cacao
 - 3 parcelas piloto de palmito
 - 1 gran plantación de 100 ha. de palmito
 - 3 plantas piloto de renovación de pimienta negra
 - 4 plantaciones de maracuyà

5. Comunidades

Colonia Blanca

El Salto

Santa Rosa

Reserva Indígena Palenque Margarita

Maguengal

Birmania

Canalete

San Rafael de Guatuso

Río Celeste