

DECIMONOVENO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

**Políticas Públicas Regionales:
Caso Limón Ciudad - Puerto**

Investigador:

Marinés Fonseca

Noviembre, 2013



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XIX Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

1. Introducción	3
2. Metodología	5
3. Estructura del Proyecto Limón Ciudad-Puerto	6
4. Situación actual del proyecto	12
5. Proyecto Limón Ciudad-Puerto: ¿qué fue lo pasó?	16
6. Discusión	19
7. Bibliografía	22

Resumen ejecutivo: El Proyecto Limón Ciudad-Puerto (PLCP) fue concebido en la administración 2002-2006 como una oportunidad para promover el desarrollo integral y potenciar las actividades económicas de la zona. Desde entonces se realizó la formulación del proyecto, se aprobó el crédito público con el BIRF y se identificaron las instancias e instituciones participantes. Parecía que se contaba con las bases necesarias para una ejecución exitosa. A doce meses del cierre de la etapa de ejecución, el avance de las obras es escaso. El objetivo de este estudio es entender qué fue lo pasó, qué condiciones y situaciones afectaron el desarrollo de este proyecto.

1. Introducción

La ciudad de Limón alberga el puerto más importante de Costa Rica; sin embargo, a pesar de su gran potencial como ciudad portuaria existen ciertas condiciones que han dificultado su desarrollo. El Proyecto Limón Ciudad-Puerto (PLCP) nace con el fin de dotar a la ciudad de mejoras en infraestructura que revitalicen la cultura y los espacios de recreación, fortalecer los atractivos turísticos de la zona y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La ciudad de Limón tiene importancia estratégica para el desarrollo del país; a pesar de esto Costa Rica no ha logrado crear las condiciones de inversión y desarrollo que la provincia necesita. Esta investigación busca dilucidar el porqué esta política pública planeada para la ciudad de Limón no ha tenido los resultados esperados.

El proyecto surge en la administración del señor Abel Pacheco (2002-2006) con la realización de los primeros estudios técnicos que sustentaron el documento base presentado al Banco Mundial. Durante la administración del señor Oscar Arias (2006-2010), el Ministerio de Comunicación¹ y el Ministerio de Hacienda crearon el proyecto que contempla la Ley² N° 8725 la cual aprueba el Contrato de Préstamo N° 7498-CR entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El 11 de junio del 2009, se publica en el diario

¹ Ministerio sin cartera.

² Al ser un contrato entre el Gobierno de La República y el BIRF, fue necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa para que el contrato quedara vigente.

oficial La Gaceta la mencionada ley sobre la aprobación del contrato de préstamo número 7498-CR del Proyecto Limón Ciudad-Puerto por un monto de \$72.500.000.

El actual gobierno (Chinchilla 2011-2014) ha catalogado este proyecto como prioridad por la relevancia que tiene para el país, ya que contribuye a potenciar las actividades económicas del cantón, así como el legado cultural y étnico de la región.

El PLCP es parte de los esfuerzos que realiza el país para integrar a las zonas con mayor rezago; sin embargo, Costa Rica continúa presentando retos importantes en la planificación y ejecución de estos proyectos. A menos de un año de la finalización del contrato, solamente se ha logrado ejecutar el cuatro por ciento del total del préstamo.

La complejidad del proyecto y la estructura que se creó para llevarlo a cabo constituyen causas importantes en los retrasos en su ejecución. La estructura involucra a quince instituciones en distintos niveles y con alcances variados lo cual ha generado una organización burocrática que se ha enfrentado a problemas de diseño y gestión. Además, los subcomponentes con más alto impacto en la ciudadanía presentan grandes demoras, tal es el caso de los subcomponentes de Alcantarillado y de Sistema de Control de Inundaciones, que se espera finalicen obras en el 2015. El análisis de semejante contexto permite que esta experiencia sea ideal para aprender las lecciones pertinentes y capitalizarlas para el futuro.

El PLCP aparentaba ser un proyecto con las bases necesarias para ser exitoso; contaba con objetivos claramente definidos y los prediseños; los actores relevantes estaban claramente identificados; se creó una unidad coordinadora del proyecto y se contaba con los fondos para llevarlo a cabo. A un año para la conclusión aún no se tienen los avances programados. ¿Qué fue lo que pasó con este proyecto?, ¿por qué no se logró avanzar como se esperaba?, ¿qué factores han afectado el desarrollo del mismo?

El presente artículo se divide en seis secciones. La primera sección expone la intención del documento y explica la importancia de su análisis. La segunda sección indica la metodología utilizada en el documento. La tercera se refiere a los antecedentes y a la estructura del proyecto. De seguido, se describe la situación actual del proyecto mientras que en la quinta parte del documento se explican las

causas que han dificultado el avance. Finalmente se plantea una discusión sobre algunos aspectos que valdría la pena evaluar en relación con el diseño y gestión de la política pública.

2. Metodología

Como metodología para analizar las experiencias de las entidades que participan en este proyecto, se utilizó la técnica de la entrevista mediante la cual se consultó al Ministerio de Hacienda, a la Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP), a las Unidades Técnicas Ejecutoras (UTEs) y a algunas Entidades Participantes (EPs). La UCP es la unidad encargada de la coordinación operativa, la supervisión técnica y de salvaguardias así como del control y monitoreo de las adquisiciones. Por su parte las UTEs y las EPs son las responsables de crear los términos de referencia para las contrataciones y de realizar los estudios técnicos requeridos. Además, velan por supervisión técnica y realizan las adquisiciones necesarias para llevarlo a cabo las acciones.

Para cada institución las entrevistas se realizaron individualmente y participaron los coordinadores de las UTEs o los(as) funcionarios(as) designados(as) por ellos mismos para responder las preguntas. Dentro de las UTEs consultadas se encuentra el Secretaria General de Aguas Subterráneas (SENARA), Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), Municipalidad del Cantón Central Limón, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) e Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). Como EP se entrevistó al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). Varias de las UTEs también participan como EPs; en estos casos se realizaron las preguntas correspondientes según los subcomponentes en los que intervienen. Asimismo, se trató de localizar a los directores anteriores de la UCP pero no se tuvo éxito. La guía del cuestionario se encuentra en el apartado Anexos.

Además, se utilizaron fuentes el informe de gestión del 2011, el informe de gestión del 2012, el informe de gestión del I semestre 2013, la Ley N° 8725 la cual aprueba el Contrato de Préstamo N° 7498-CR que financia el proyecto en estudio y las actas de la investigación dirigida por la comisión de ingresos y gastos de la Asamblea Legislativa.

3. Estructura del Proyecto Limón Ciudad-Puerto

El PLCP es financiado por medio de un contrato de préstamo que fue firmado entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

La Ley N° 8725 pone en firme el préstamo por \$72.500.000 (setenta y dos millones quinientos mil dólares moneda de los Estados Unidos de Norteamérica) para financiar el PLCP, que tiene por objetivos:

1. Mejorar la protección y la gestión del patrimonio cultural y natural de la Ciudad de Limón.
2. Aumentar el acceso a la red de alcantarillado y reducir las inundaciones urbanas en la zona de Limoncito.
3. Fomentar un gobierno local más eficiente, responsable y creíble.
4. Crear nuevas oportunidades de empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas.
5. Apoyar al Prestatario en su proceso de modernización de los puertos y mejorar el acceso al transporte hacia las terminales portuarias de Limón y Moín.³

Con base en los objetivos indicados se definen cuatro componentes que buscan desarrollar la ciudad de Limón de manera integral, enfocados en (i) Revitalización Urbana y Cultural, (ii) Desarrollo Económico Local, (iii) Gobierno Local y Planificación Estratégica de la Ciudad-puerto y (IV) Mejoramiento del Entorno

³ Ley 8725, 2009

Portuario. Estos componentes a su vez se dividen en subcomponentes que especifican claramente el objetivo de cada uno de sus elementos y la(s) institución(es) encargada(s) de su ejecución. Tal particularidad es un acierto en el diseño, ya que facilita el seguimiento y evaluación de los objetivos con indicadores medibles. En la tabla N° 1 se muestra cómo se desagrega cada una de las partes.

Tabla 1: Componentes y subcomponentes del PLCP según Ley N° 8725

Componentes y subcomponentes del PLCP
Parte I: Revitalización urbana y cultural
I.1 Revitalización cultural, natural y arquitectónica
i. Restauración del edificio de la Oficina de Correos
ii. Revitalización de los patios de Incofer
iii. Rehabilitación del Parque Cariari
iv. La creación de senderos y un centro de información en la isla Uvita
v. Construcción de tres rutas peatonales que conecten los edificios mencionados anteriormente. Rehabilitación de un parque urbano a lo largo de la orilla costera
vi. Rehabilitación de 15 campos de deporte ubicados en varios vecindarios de Limón
vii. Restauración de la Casa de la Cultura, el teatro de Limón
I.2 Revitalización urbana
i. Alcantarillado
ii. Sistema de Control de Inundaciones de Limoncito
Parte II: Desarrollo económico local
II.1. Establecimiento de mercados y el suministro de transferencias condicionales de dinero a las PYMEs elegibles
II.2. Prestación de asistencia técnica para PYMEs elegibles
II.3 Fortalecimiento de la función local para el desarrollo del MEIC en Limón
Parte III: El gobierno local y la planificación estratégica de la Ciudad Puerto
III.1. Fortalecimiento de la Gestión Municipal, creación de una Oficina de Planificación de Desarrollo Municipal y prestación de asistencia técnica para implementar y aplicar una estrategia de promoción turística
III.2. Plan Estratégico para Limón Ciudad Puerto
III.3. Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y Financiera
III.4. Edificio municipal
Parte IV: Mejoramiento del entorno portuario
IV.1. Mejorar el acceso del transporte hacia Limón
IV.2. Asistencia técnica para apoyar el mejoramiento del transporte

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley N° 8725

Para llevar a cabo este proyecto se creó una estructura de tres niveles, en la que participan el Ministerio de Hacienda, el Comité de Coordinación Interinstitucional y el BIRF en un primer nivel. En el segundo nivel se encuentra la Unidad Coordinadora de Proyecto y en el tercer nivel se encuentran las Unidades Técnicas Ejecutoras (UTES) y las Entidades Participantes (ETs).

La Comisión de Coordinación Institucional (CCI) es una unidad que brinda apoyo en la coordinación del Proyecto durante el período de ejecución del empréstito. Esta comisión está conformada por el Ministro de Hacienda, el Presidente Ejecutivo de JAPDEVA, el Presidente Ejecutivo de ICAA, el gerente de SENARA, el Alcalde de la Municipalidad de Limón, el Director Ejecutivo de la UCP y el Ministro de la Comisión de Coordinación Interinstitucional o el ministro designado por la Presidencia de la República. Sus funciones incluyen supervisar el proyecto de forma general, facilitar la coordinación entre instituciones, aprobar el plan operativo anual y los informes de seguimiento, y, controlar y evaluar el proyecto.

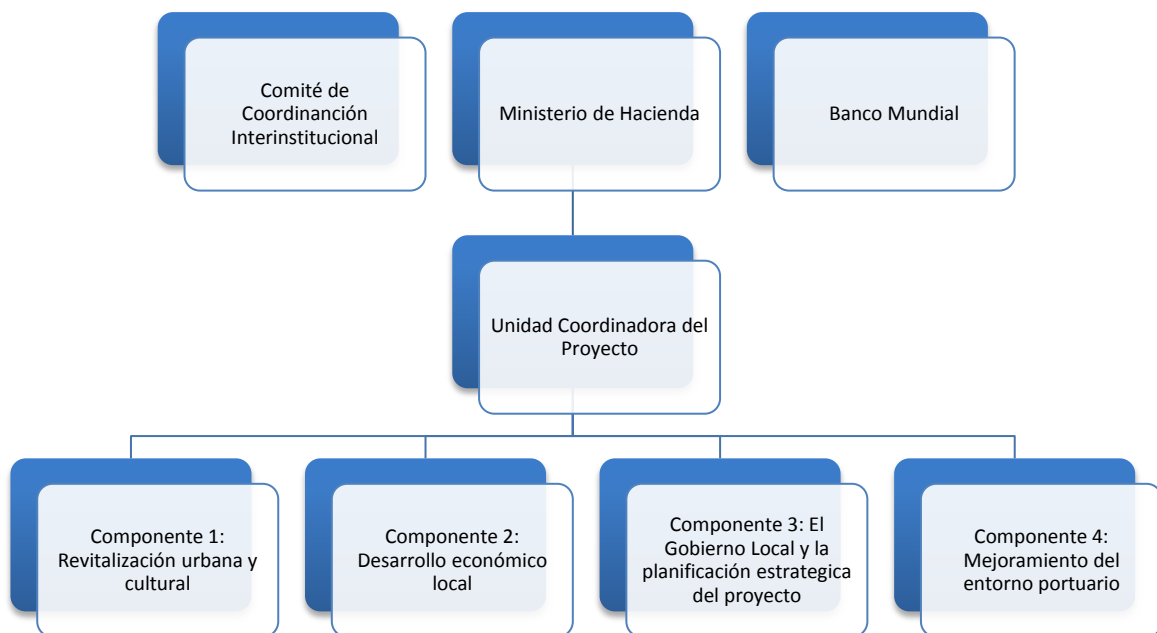
A su vez, el prestatario lleva a cabo las acciones bajo la gestión de la UCP como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Hacienda y con personería jurídica instrumental. Esta unidad es responsable de la coordinación operativa, la supervisión técnica y de salvaguardias, así como del control y monitoreo de las adquisiciones. Actualmente la UCP está conformada por veinte funcionarios dentro de los que se encuentran una Directora Ejecutiva, un Coordinador General, un Coordinador de Supervisión Técnica, una Coordinadora Administrativa y Financiera y un Coordinador de Adquisiciones.

El diseño de esta estructura contempla una intervención holística a la ciudad de Limón, en la que participan quince instituciones con el conocimiento técnico requerido para ejecutar la obra que le corresponde a cada una. Las UTES y las EPs⁴, son las encargadas de ejecutar los cuatro componentes.

⁴ La capacidad institucional delegada al PLCP varía según institución.

Con el fin de armonizar la participación entre las UTEs y las EPs, se crearon los convenios interinstitucionales de ejecución; los cuales son suscritos en conjunto con el Ministerio de Hacienda y fueron solicitados por el Banco con el fin de regular la supervisión técnica en la etapa de planificación y ejecución del proyecto. Además, enmarcan los roles y responsabilidades de coordinación interinstitucional definiendo las condiciones de ejecución y posterior operación y la administración y mantenimiento de los proyectos terminados. En el organigrama N° 1 se muestra la estructura del proyecto.

Organigrama N° 1: Estructura del PLCP



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Gestión de la UCP, 2011

El componente de revitalización urbana y cultural es el de mayor peso en el proyecto y es ejecutado por ocho UTEs con el apoyo de cuatro EPs. El segundo componente, que es el más pequeño de los cuatro, en su totalidad está a cargo del MEIC, aunque recibe apoyo de JAPDEVA y el MCJ. El rubro dedicado al Gobierno Local y Planificación Estratégica es liderado por dos UTEs y tres entidades participantes. Finalmente, el área dedicada al mejoramiento del entorno portuario esta a cargo del INCOFER y el MOPT, con el apoyo de JAPDEVA y el CNC.

No es la primera vez que el país utiliza una estructura como esta para llevar a cabo un proyecto financiado con crédito público; sin embargo, la novedad recae en la

cantidad de instituciones involucradas en la ejecución del proyecto. Su compleja estructura pudo haber afectado la agilidad para llevar resolver los procesos establecidos y requeridos por el BIRF. Aunque el diseño del proyecto define claramente el papel de cada institución involucrada, esto no ha sido suficiente para solventar la situación.

La tabla N° 2 muestra el papel que juegan las instituciones en cada componente. Cabe destacar que algunas UTEs juegan varios roles dentro del proyecto como es el caso de JAPDEVA, la Municipalidad de Limón, MCJ e INBio; estas instituciones participan como UTEs y como EPs, según el subcomponente.

Tabla N°2: Unidades técnicas ejecutoras y entidades participantes del PLCP

Parte del Proyecto	Unidades técnicas ejecutoras	Entidades participantes
Parte I.1 (i)	Ministerio de Cultura y Juventud Correos de Costa Rica	
Parte I.1 (ii)	JAPDEVA	Municipalidad de Limón
Parte I.1 (iii)	INBio	ICODER
Parte I.1 (iv)	Municipalidad de Limón	Ministerio de Cultura y Juventud INBio
Parte I.1 (v)	Municipalidad de Limón	Ministerio de Cultura y Juventud
Parte I.1 (vi)	ICODER	Municipalidad de Limón
Parte I.1 (vii)	Ministerio de Cultura y Juventud	
Parte I.2 (i)	A y A	Municipalidad de Limón
Parte I.2 (ii)	SENARA	JAPDEVA Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos Municipalidad de Limón
Parte II	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	JAPDEVA Ministerio de Cultura y Juventud
Parte III.1, III.3	IFAM	Municipalidad de Limón
Parte III.2 y III.4	Municipalidad de Limón	Consejo Nacional de Desarrollo de la Provincia de Limón Ministerio de Cultura y Juventud
Parte IV.1	INCOFER	JAPDEVA
Parte IV.2	Ministerio de Obras Públicas y Transportes **	Consejo Nacional de Concesiones

Fuente:

Elaboración propia con datos de la Ley N° 8725

Nota: ** Originalmente el Consejo Nacional de Concesiones aparece en la ley como la UTE para este componente. En la UCP indicaron que se realizó una enmienda a la Ley de manera que ahora el MOPT fue designado como UTE, mientras que el CNC está actúa como entidad participante.

Las UTEs son responsables de la ejecución del componente que les fue asignado; sin embargo, para poder llevarlo a efecto es necesario que cumplan con una serie de procedimientos y requerimientos establecidos. Uno de estos pasos fue la firma

de los convenios interinstitucionales entre el Ministerio de Hacienda, las UTEs y las EPs. Luego de la aprobación del contrato en el 2009, comenzó el proceso de negociación y firma de convenios interinstitucionales. Según los datos del informe de ejecución del 2011, este proceso requirió en promedio 23.8 meses, desde las reuniones con las instituciones hasta el otorgamiento de la No Objeción a las condiciones de desembolso por parte del Banco.⁵ Esta situación evidencia serias dificultades relacionadas con la coordinación interinstitucional y ponen de manifiesto la necesidad de tener una UCP fuerte y con la capacidad política de negociar y coordinar con las instituciones.

Además de la firma del convenio, cada UTE debe presentar todos los documentos relativos a su proyecto a la UCP para el visto bueno. Una vez aprobada la información, esta se remite al BIRF. Las UTEs tienen un presupuesto asignado según el componente que deban desarrollar. Estas deben ejecutar montos que van desde los \$20.500.000 (veinte millones quinientos mil dólares estadounidenses) hasta los \$522.000 (quinientos veintidós mil dólares estadounidenses) como es el caso del AyA y el MCJ, respectivamente. Las obras con mayor peso recaen sobre el AyA, SENARA y JAPDEVA, quienes representan más del 50% del proyecto. La asimetría en la capacidad institucional delegada para llevar a cabo estos proyectos también puede haber dificultado el avance efectivo de los mismos.

Todo subcomponente tiene particularidades que deben ser tomadas en cuenta antes de solicitar el desembolso; sin embargo, el factor común dentro del proceso es que la mayoría tiene que enviar los documentos a la UCP para su ratificación. Seguidamente, los documentos se envían al Banco para la no objeción y finalmente al Ministerio de Hacienda para el desembolso. El gráfico N° 1 muestra la proporción de los recursos del préstamo que tiene que ejecutar cada institución.

⁵ UCP, 2011

Gráfico N° 1: Distribución de los recursos del préstamo por institución



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Gestión de la UCP, 2012

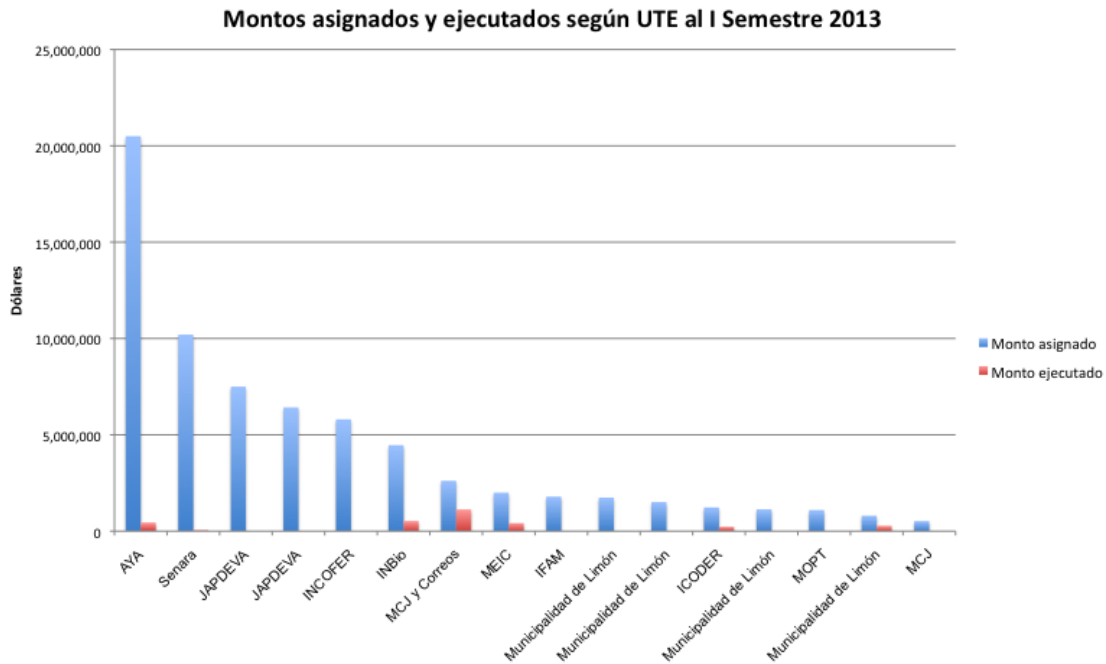
4. Situación actual del proyecto

Las instituciones han estado trabajando en sus respectivos subcomponentes por más de tres años. Por este motivo en el presente apartado se va a realizar una breve descripción del estado actual del proyecto y de los avances alcanzados hasta ahora.

El proyecto tiene un plazo definido de ejecución al 30 de Junio del 2014, lo que implica que el proyecto debe finalizar en un año. Según el Informe de Gestión de la UCP para el I semestre del 2013, únicamente ocho instituciones han ejecutado fondos provenientes del préstamo por un monto total acumulado de \$3.118.526,99 (tres millones ciento diez y ocho mil quinientos veintiséis dólares estadounidenses con noventa y nueve centavos); lo que representa el 4.3% del total del empréstito.⁶

⁶ Se refiere a los \$72,500,000.

Gráfico N° 2: Monto ejecutado según UTE al I semestre 2013

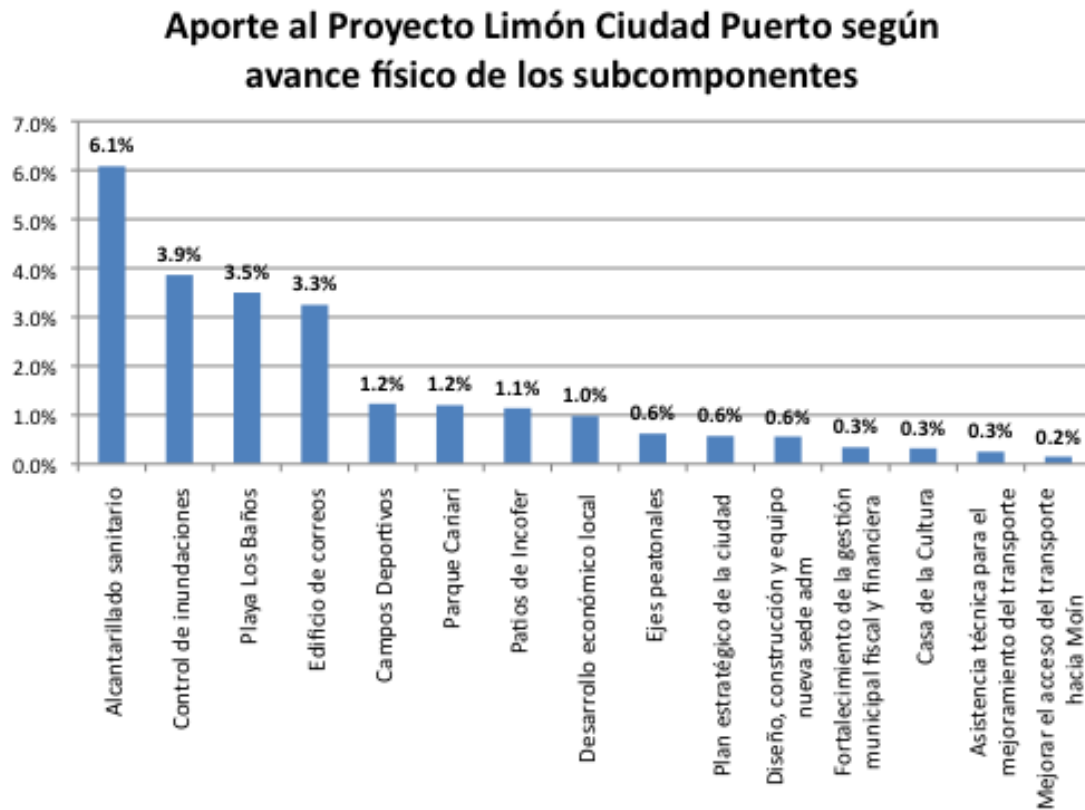


Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Gestión de la UCP, 2013

Desde el 2009, las entidades involucradas han requerido un proceso de aprendizaje intensivo logrando avanzar en diversos componentes y sentar las bases para que la ejecución del monto restante sea más ágil; sin embargo, es difícil pensar que el 96% del presupuesto faltante se pueda ejecutar en los próximos doce meses. Pareciera que la estructura definida no ha permitido la agilidad necesaria para la ejecución en el tiempo acordado.

Este 4.3% de gasto ejecutado se traduce en 24,19% de avances físicos en el proyecto. Los adelantos se deben principalmente a las contribuciones realizadas por el AyA, SENARA, y JAPDEVA que son a su vez, las tres UTEs con los componentes de mayor peso dentro el proyecto. Asimismo, el avance logrado en Edificio de Correos hace un aporte relativamente importante al proyecto.

Gráfico N° 3: Aporte al PLCP según el avance físico de los subcomponentes

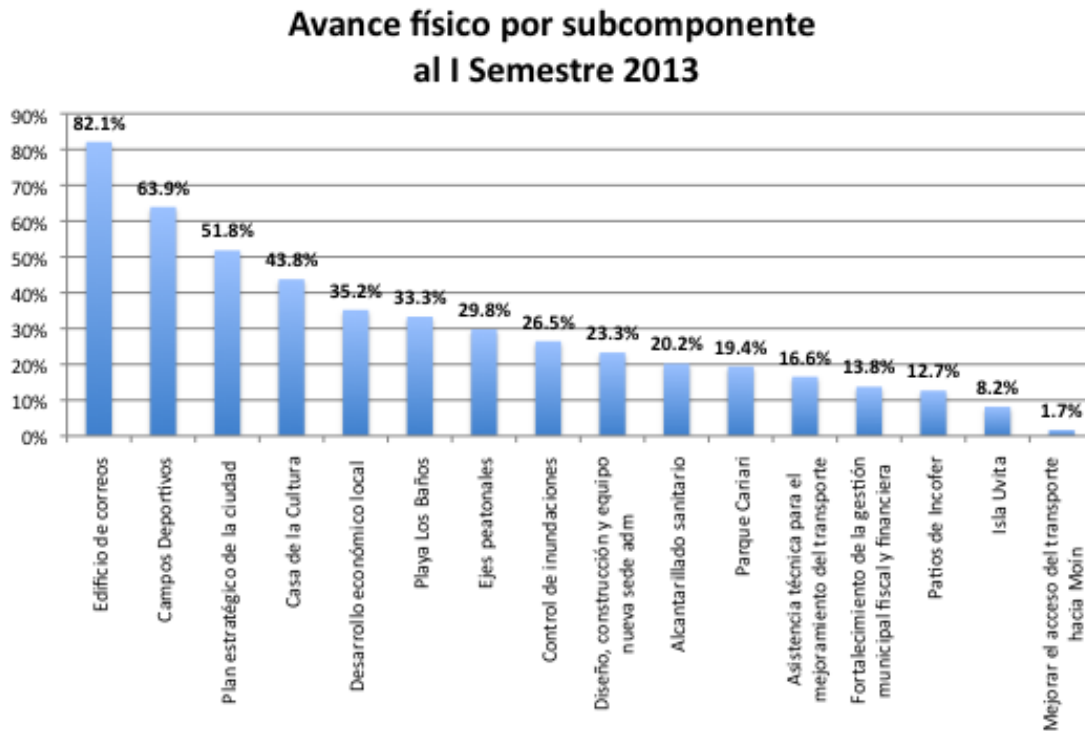


Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Gestión de la UCP, 2013

Nota: La información está elaborada con base en las matrices de macro-procesos de los proyectos.

A pesar de esto, como muestra el gráfico N°4, los subcomponentes que han logrado un mayor avance físico son el Edificio de Correos, los campos deportivos y el Plan estratégico de la ciudad, con un avance de 82,1%; 63,9% y 51,8% respectivamente. Estos, sin embargo, representan menos del 10% del proyecto. Por el contrario, los subcomponentes que constituyen cerca del 60% de la obra, tienen un avance físico que ronda entre el 12.7% y el 26.5%. Son el proyecto de Alcantarillado Sanitario, Control de Inundaciones y Patios de INCOFER-Playa Los Baños. Dichos rubros tienen una complejidad elevada por el tipo de tarea que deben desarrollar; no obstante, es preocupante el escaso avance alcanzado a este punto del proyecto. En el gráfico N° 4, se puede apreciar el avance físico de cada subcomponente.

Gráfico N° 4: Porcentaje de avance físico por subcomponente, fecha de inicio y fin de los proyectos de cada UTE y línea de término del plazo del proyecto.



Fuente: Informe de Gestión de la UCP, 2013.

Las estimaciones realizadas consideran que la mayor parte de la ejecución se llevará a cabo durante 2015 y se espera que el proyecto concluya durante el cuarto trimestre de ese mismo año, con el componente ejecutado por SENARA.

Con este escenario, parece poco probable que se logre ejecutar la totalidad del proyecto para la fecha establecida en el contrato de préstamo. Esto no sería una novedad para el país, ya que esta situación se ha dado en ocasiones anteriores en las cuales se ha colocado un adéndum en el contrato de préstamo y se negocia una nueva fecha de conclusión.

5. Proyecto Limón Ciudad-Puerto: ¿qué fue lo pasó?

El PLCP se planteó como un proyecto innovador que tenía como objetivo fortalecer integralmente la Ciudad de Limón. Su estructura contemplaba la participación de diferentes instituciones que abordaban de manera holística los objetivos del proyecto. Asimismo, su diseño definía claramente las funciones de cada institución y la labor que ellas debían desarrollar. Esto es un avance importante en el diseño de proyectos porque permite dar seguimiento y evaluar cada uno de los componentes. A pesar de esto, el PLCP ha presentado una serie de dificultades que le han impedido avanzar eficazmente.

Estos obstáculos se pueden clasificar en dos grupos:

1. Calidad de los procesos
2. Dificultad de reacción del funcionamiento institucional

En relación con la calidad de los procesos se puede observar un avance significativo ya que se realizaron etapas que generalmente no se llevan a cabo en Costa Rica. A pesar de que el proyecto cumple con los estándares de proceso adecuados, las dificultades surgidas en varias de las etapas crearon dificultades para su ejecución. Uno de los principales problemas se presentó con el prediseño de las obras. En un principio, este debería agilizar el proceso de ejecución del proyecto, sin embargo surgieron errores graves que hubieran podido evitarse con una supervisión adecuada de los mismos.

Cabe mencionar que las instituciones designadas como UTEs no participaron en la etapa de formulación del proyecto, provocando complicaciones en la planificación y ejecución de las obras. Según indicaron, estos inconvenientes se pudieron haber minimizado e incluso evitado si las unidades técnicas hubiesen participado activamente en las primeras fases del proyecto. Habilitar a las instituciones para que participen de estas etapas preliminares podría agilizar los procesos de ejecución.

Según exteriorizaron varias UTEs, algunos de estos estudios omitieron detalles importantes y realizaron prediseños muy preliminares que determinaron que el costo del proyecto era menor que el necesario, lo que causó que algunas UTEs hayan

tenido que rediseñar el proyecto para darle viabilidad. Este es el caso de SENARA; el diseño que existía en esta instancia no tomaba en cuenta la necesidad de movilizar alrededor de doscientas familias, ni tampoco consideraba el impacto ambiental de la obra; circunstancia que ocasionó una subestimación del costo real del proyecto. El monto correspondiente al componente de Control de Inundaciones establecido en la Ley es de \$10.000.000 y según los cálculos estimados por la institución, se requiere más del doble del monto presupuestado para poder ejecutarlo. En el rediseño creado por SENARA se decide hacer el proyecto en dos etapas; la primera se va a financiar con el monto total del préstamo y prioriza en las zonas con mayor afectación, de manera que el plan original no se va a poder llevar a cabo por el deficiente prediseño realizado.

Otra dificultad que se presenta surge en el proceso de diseño de la Ley el cual designa roles que sobrepasan las capacidades y competencias de algunas instituciones. La Ley nombra como UTEs a instituciones que no pueden ejecutar sus componentes porque esto excede sus competencias. El IFAM, por ejemplo, es la UTE del componente de Fortalecimiento de la Gestión Municipal, Financiera y Fiscal. Sin embargo el IFAM no puede ejecutar sin el visto bueno de la Municipalidad de Limón, quien por ley tiene autonomía municipal de manera que las recomendaciones que haga el IFAM no son vinculantes. De manera similar sucede con el Consejo Nacional de Concesiones, quien estaba encargado de proveer asistencia técnica para el mejoramiento del transporte. En este caso, ya se hizo una enmienda a la ley designando al MOPT como UTE.

Las capacitaciones que reciben las UTEs y la UCP también requieren de mejoras. Se encontró que estas no son necesariamente relevantes ni prácticas para los componentes que se están ejecutando. Tal situación ha generado retrasos para lograr que el Banco no objete sus respectivos procesos.

Adicionalmente se identificó la falta de programación conjunta por parte de las UTEs bajo el liderazgo de la UCP. Hasta el 2012 no existían mecanismos de programación ni de seguimiento que permitieran la priorización de tareas y la definición de tiempos de ejecución para cada etapa. La utilización de una plataforma común ha permitido tener un instrumento para programar las actividades y validar los tiempos de ejecución de los procesos. Es fundamental que este tipo de

programaciones y planificaciones se realicen al inicio de cada proyecto ya que ello facilita la ejecución y permite prever riesgos y potenciales retrasos.

El segundo obstáculo identificado se refiere a la dificultad de reacción del funcionamiento institucional. Un proyecto de este tamaño y con tantos ámbitos de acción necesita de una estructura y de actores que tengan la capacidad de adaptarse para hacer frente a las demandas de ejecución requeridas.

En un primer plano se identifica la estructura del diseño del proyecto como un elemento de análisis. La UCP tiene un papel clave dentro de la estructura ya que representa un paso indispensable para acceder a los desembolsos. Debido a su importancia, es necesario que posea una organización fuerte, eficiente y efectiva que logre dar el apoyo necesario a las UTEs para ejecutar los proyectos.

Desafortunadamente, esto no ha caracterizado el desempeño de la UPC en este proyecto. Algunas de las dificultades detectadas se presentan en términos de comunicación, apoyo técnico y rotación de personal. Esta última ha sido especialmente perjudicial, ya que desde su creación ha habido tres directores y veintiocho colaboradores⁷ de diferentes áreas lo cual ha generado afectaciones en el resto del proyecto.

Otro obstáculo se refiere al nivel de conocimiento y experiencia del personal de la UCP. La composición compleja del proyecto requiere de profesionales altamente capacitados para dirigir los procesos y dar apoyo en las áreas pertinentes, tanto en la parte técnico como en lo relativo al Banco. Se identificaron algunos vacíos en el área técnica de la UCP que afortunadamente se han venido mejorando en el último año.

La estructura definida en el diseño del proyecto le otorga un papel fundamental a la UCP, sin embargo las UTEs, que poseen la condición de *gestión delegada*, han optado por realizar los procesos de manera directa con el Banco. Según indicaron, esto les ha permitido avanzar con mayor agilidad en los procesos evitándose procedimientos burocráticos. Es posible que sea más sencillo variar la estructura del diseño de manera que cada UTE trabaje directamente con el Banco.

⁷ No incluye al personal que está laborando actualmente en la UCP.

Adicionalmente, los problemas estructurales que presenta la UCP se repiten en las UTEs lo cual agrava la situación. Dentro de las mismas instituciones existen procesos burocráticos que afectan el desempeño de las obras lo cual se vio reflejado en el proceso de firma y negociación de los convenios interinstitucionales que requirieron en promedio 23.8 meses⁸ para acceder a la No Objeción de desembolsos por parte del Banco.

Las UTEs no se han visto exentas de la rotación del personal ni de las limitaciones técnicas por parte de los profesionales que la conforman. El reto para los funcionarios consiste en comprender los objetivos del componente que tienen que ejecutar y familiarizarse con la normativa y los procesos que el Banco establece.

En este ámbito, el comportamiento de las instituciones ha sido variable ya que cada institución asigna al personal de forma independiente según las plazas aprobadas por la Autoridad Presupuestaria.

6. Discusión

La experiencia del PLCP representa una oportunidad para evaluar algunos aspectos críticos en el desarrollo de políticas públicas.

Un gran avance que se da en este proyecto es la realización de preinversión por medio de estudios de prediseño que despejaron un panorama más claro sobre las necesidades existentes en la ciudad de Limón. Con base en estos criterios técnicos se crea el documento preliminar al proyecto de ley y se definen objetivos claros que facilitan la evaluación y seguimiento del proyecto. Sin embargo, estos estudios presentan graves problemas en el área técnica y en la estructura de costos.

En el caso de SENARA, esta situación implicó rediseñar el proyecto en dos etapas para darle viabilidad. La primera se financia con el monto asignado en el préstamo ya que el diseño original no tomaba en cuenta la necesidad de movilizar alrededor de doscientas, ni tampoco consideraba el ámbito ambiental. En conclusión, el costo real del proyecto era mucho mayor que lo aprobado en la ley. El monto establecido

⁸ Informe de gestión, 2011.

en la ley para este subcomponente es de \$10.000.000 y según los cálculos estimados por la institución se requiere más del doble para poder ejecutarlo.

Situaciones como la descrita abren la interrogante acerca de cuáles elementos de supervisión se podrían utilizar para aprovechar eficientemente los fondos invertidos en prediseño.

Por otra parte, también es importante evaluar el diseño de la estructura del proyecto. No queda claro si la creación del comité de coordinación interinstitucional, la unidad coordinadora de proyectos, las unidades técnicas ejecutoras y las entidades participantes proporcionan una estructura eficiente para llevar a cabo el proyecto o si por el contrario, crean un aparato burocrático. Habría que valorar si será suficiente fortalecer la figura de la UCP o si sería mejor eliminarla.

En el caso del PLCP, uno de los principales obstáculos ha sido precisamente la UCP. Esta unidad ha sufrido una alta rotación de personal que la ha debilitado y desprestigiado con las otras instituciones involucradas. Tampoco ha logrado proporcionar el apoyo técnico necesario lo que ha debilitando la estructura y afectando el desarrollo general del proyecto. Inclusive, las instituciones que tienen la posibilidad de ejecutar de manera independiente han tomado la decisión de hacerlo para agilizar los procesos. ¿Cómo se pueden mejorar los procesos de manera que las personas que colaboren en esta unidad tengan el conocimiento técnico y operativo necesario, así como la experiencia en la ejecución de este tipo de proyecto?

De manera similar vale la pena cuestionar si sería más eficiente involucrar a las instituciones desde la fase de formulación de proyecto. Idealmente esto permitiría minimizar los errores en el diseño y prediseño de los componentes. Se esperaría que la integración de estas entidades también evitara asignar responsabilidades que superen la competencia y/o capacidades de las instituciones. Además, podría favorecer la rendición de cuentas, ya que tal modelo de trabajo admite mayor trazabilidad.

Una complicación que surge en la Ley N° 8725, es la designación de responsabilidades que sobrepasan las capacidades y competencias de algunas instituciones. La Ley nombra como unidades técnicas ejecutoras a instituciones que

no pueden ejecutar porque así está definido por su marco de acción (en sus competencias). El IFAM, por ejemplo, es la UTE de los componentes de fortalecimiento de la gestión municipal, financiera y fiscal; sin embargo el IFAM no puede ejecutar sin el visto bueno de la Municipalidad de Limón quien por Ley tiene autonomía municipal y por lo tanto las recomendaciones que haga el IFAM no son vinculantes. ¿Cuáles mecanismos se podrían utilizar para evitar este tipo de dificultades?

La coyuntura política también jugó un papel importante en el desarrollo de este proyecto. En el 2010, con la entrada del nuevo gobierno, se dan cambios en los liderazgos y en el personal de las instituciones, en la UCP y en las UTEs. Esto ocasiona que los nuevos funcionarios deban empezar por familiarizarse con el proyecto provocando retrasos en el proceso. ¿Qué elementos se podrían introducir para que los cambios de gobierno no afecten tanto la ejecución de las políticas públicas?

7. Bibliografía

Acta de sesión ordinaria N° 51, Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Acta de sesión ordinaria N° 53, Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Informe de Gestión: Unidad Coordinadora de Proyecto, 2011

Informe de Gestión: Unidad Coordinadora de Proyecto, 2012

Informe de Gestión: Unidad Coordinadora de Proyecto, 2013

Ley 8725, Aprobación del Contrato de Préstamo N° 7498-CR y sus Anexos, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

8. Lista de personas entrevistadas

Ana Grace McLean, Coordinadora de la Unidad Técnica Ejecutora, JAPDEVA.

Carmen Luisa Madrigal, Coordinadora de la Unidad Técnica Ejecutora, Ministerio de Cultura y Juventud.

Erick Mata, Coordinador de la Unidad Participante, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Gladys Badilla, Ingeniera de la Unidad Técnica Ejecutora, AyA.

Javier Moreira, Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora, INCOFER.

Jorge Rodríguez Vives, Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora, Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Luis Fernando Maykall, Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora, IFAM.

Lisseth Villalobos, Coordinadora de la Unidad Técnica Ejecutora, ICODER.

Marvin Coto, Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora, SENARA.

Miguel Miranda, Coordinador General del Proyecto.

Raymond Smith, Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora, Municipalidad de Limón.

Tobías García, Coordinador de la Unidad Técnica Ejecutora, INBIO.

Victoria León, Directora Ejecutiva del Proyecto, Unidad Coordinadora del Proyecto.

9. Anexo N° 1

Guía de entrevista para la UCP

Cuestionario

Descripción general: En el marco del capítulo de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económica del Informe Estado de la Nación, estamos trabajando en una ponencia sobre políticas públicas con enfoque territorial para lo cual nos estamos enfocando en el PLCP. Este cuestionario busca conocer su experiencia como Director de la Unidad de Coordinación de Proyectos. De antemano le agradecemos su tiempo y colaboración.

1. ¿Por cuánto tiempo ha estado vinculada al PLCP?
2. Durante su gestión como Directora de la Unidad Coordinadora de Proyectos, ¿se definieron mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia las Unidades Técnicas Ejecutoras?
3. Describa la fase de planificación del proyecto. En esta fase se incluyó:
 - Etapas de desarrollo del proyecto
 - Microprocesos
 - Desarrollo de cronograma de actividades y recursos por actividad
 - Recurso humano apropiado y claramente identificado
 - Caracterización de riesgos durante las diferentes etapas del proyecto
 - Plan de comunicación
4. Existieron capacitaciones acerca de cómo realizar los informes, procesos de adquisiciones y otros asuntos relevantes. En caso afirmativo, describa la participación en estas capacitaciones.

5. ¿Han existido dificultades o retrasos con las revisiones de documentación enviada por las Unidad Técnica Ejecutoras? En caso afirmativo, ¿a qué se debieron estos?
6. ¿Han existido dificultades o retrasos por parte del Banco Mundial en relación con documentación enviada? En caso afirmativo, ¿conoce la causa de estos retrasos?
7. ¿Cuáles elementos considera que facilitaron u obstaculizaron el proceso de planificación del proyecto?
8. ¿Cuáles elementos considera que facilitaron u obstaculizaron el proceso de ejecución del proyecto?
9. El Consejo Nacional de Concesiones fue designado como Unidad Coordinadora de Proyecto; sin embargo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes es la institución encargada actualmente de ese subcomponente. ¿Qué fue lo que paso? ¿A qué se debió el cambio?

Estado actual del proyecto

10. ¿Cuál es el estado actual del proyecto?
11. ¿Se va a lograr ejecutar en su totalidad para julio 2014? En caso afirmativo, por favor indique cómo se va a lograr alcanzar este objetivo.
12. ¿Se está negociando una prórroga? En caso afirmativo, ¿es factible que el banco acceda?
13. ¿Cuánto se ha ejecutado del préstamo efectivamente?
14. ¿Cuáles son las consecuencias de no lograr ejecutar el 100% del préstamo? ¿Recibiría Costa Rica sanciones por esto? ¿Qué tipo de sanciones?
15. Por favor indique el avance del proyecto por componente, gasto ejecutado en este momento, así como la proyección estimada para Julio 2014.

16. ¿Existen sanciones en caso de que las Unidades Técnicas Ejecutoras no logren ejecutar el subcomponente que les corresponde?

Recurso humano del proyecto

17. Por favor indique el número de personas que trabajaban en las diferentes unidades técnicas ejecutoras al inicio del proyecto y la cantidad de funcionarios que trabajan actualmente. Por favor incluya la información para el caso de la Unidad Coordinadora de Proyecto.
18. ¿Cuáles son los criterios de selección personal? ¿Podría esto dificultar la eficiencia con la que se maneja el proyecto?
19. ¿Cuándo fue creada la Unidad Coordinadora de Proyecto?
20. Por favor indique el período en el que el Señor Manuel Dengo y el Señor Roberto Sawyers fungieron como coordinadores de la Unidad Coordinadora de Proyecto.
21. Por favor indique la rotación de personal que ha tenido la Unidad Coordinadora de Proyecto desde sus comienzos.

Sostenibilidad de los productos del proyecto

22. ¿Existe claridad sobre quién será el encargado de la sostenibilidad de las obras después del proyecto?

Muchas gracias por su colaboración

10. Anexo N° 2

Guía de entrevista para la UTEs

Cuestionario

Descripción general: En el marco del capítulo de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económica del Informe Estado de la Nación, estamos trabajando en una ponencia sobre políticas públicas con enfoque territorial para lo cual nos estamos enfocando en el PLCP. Este cuestionario busca conocer su experiencia como Director de la Unidad de Coordinación de Proyectos. De antemano le agradecemos su tiempo y colaboración.

Datos generales

Préstamo: \$72.500.000

Proyecto:

Avance del proyecto:

Monto ejecutado:

Monto total:

Entidades participantes:

1. ¿Cómo define el planteamiento y planificación del proyecto?
 - a. Etapas
 - b. Desarrollo de cronograma de actividades y recursos por actividad
 - c. Encargados y recurso humano bien identificado
 - d. Riesgos
 - e. Requisitos para desarrollar el proyecto
 - f. Plan de comunicación

2. ¿Fueron parte de la etapa de planificación del proyecto?
3. ¿Qué afectó el cumplimiento del cronograma?
4. ¿Surgieron cambios importantes de liderazgo dentro de su institución o dentro de las otras instituciones que hayan podido afectar?
5. ¿Tuvieron que realizar algún proceso de adquisiciones? ¿Cómo fue el proceso?
6. ¿Han tenido que realizar licitaciones competitivas nacionales o internacionales para este proyecto? De ser así, explique el proceso.
7. ¿Algunas de las adquisiciones pasaron por el proceso de revisión del banco?
8. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos que ha presentado la ejecución del proyecto?
9. ¿Existen condicionalidades para las transferencias de dinero? De ser así, ¿cuáles son esas condicionalidades?
10. ¿Han tenido dificultades para presentar la documentación al Banco?
11. ¿Considera que la complejidad del proyecto ha sido un obstáculo para su ejecución (coordinación interinstitucional y complejidad del proyecto: cuatro áreas principales con diferentes subáreas que además tiene objetivos más específicos)?
12. ¿Han tenido que realizar expropiaciones o reasentamientos para este proceso?
13. ¿Cuál es la situación actual del proyecto? ¿Cuál es el tiempo estimado para terminarlo?
14. ¿Tienen informes u otro tipo de material que me puedan facilitar?

Muchas gracias por su colaboración