



**Informe de observación ciudadana a la ejecución del proyecto:
Rehabilitación de la carretera CHA07E-CHA09S, tramo ET.
CHA08E en Arcatao, Chalatenango.**

Área de Transparencia
Observatorio Ciudadano de la Obra Pública

Elaborado por:

Claudia Marchesini

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	GENERALIDADES DE LA OBRA	2
III.	ANTECEDENTES DE LA OBRA	3
IV.	SEGUIMIENTO CRONOLÓGICO DE LAS ACCIONES	3
V.	OPINIÓN DE LOS HABITANTES DE LA ZONA	5
VI.	OPINIÓN DE LA SOCIEDAD ADJUDICADA	9
VII.	CONCLUSIONES	12
VIII.	RECOMENDACIONES	12

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe trata sobre la observación a la obra “Rehabilitación de la carretera CHA07E-CHA09S del tramo ET. CHA08E en Arcatao, Chalatenango”. Es producto de la labor del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública y su fin es conocer la forma en que el proyecto se llevó a cabo tomando en cuenta aspectos de cumplimiento y transparencia.

La información se obtuvo de la lectura de documentos generados por el Ministerio de Obras Públicas, entrevistas con el coordinador de la unidad ejecutora del proyecto, representante de la UACI, habitantes de la zona y un representante del contratista. A las personas que brindaron y colaboraron para este informe se les brinda agradecimiento.

El observatorio ciudadano de la Obra Pública es una iniciativa acordada entre instituciones de gobierno, sector privado y sociedad civil. Está a cargo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), capítulo nacional de Transparencia Internacional. En la actualidad funciona con fondos proporcionados por Open Society Foundations.

II. GENERALIDADES DE LA OBRA

Inicialmente el proyecto consistió en la rehabilitación de una ruta departamental con categoría de camino rural de 22.76 kilómetros, con dos carriles de tres metros de ancho en cada sentido, sin hombros. Iniciaba en el kilómetro 93.5 de la carretera de Chalatenango y debió concluir en el kilómetro 117.25 en el municipio de Arcatao. El proyecto contó con financiamiento del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS) por una inversión de 7.25 millones de dólares.



Octubre 2011

Foto de Funde

Sin embargo por un acuerdo de modificación¹ realizado al contrato², el proyecto se dividió en la rehabilitación a dos tramos. La modificación contempló la rehabilitación de 13 km (desde San Isidro, pasando por Guancora y San José Las Flores llegando hasta El Zapote) por un monto de 7.25 millones de dólares y un plazo de 420 días. El segundo tramo de 9.6 km (desde El Zapote hasta Arcatao) se construirá con un nuevo proceso de licitación.

¹Fuente: Acuerdo de modificación de contrato No. 041/2010. Fecha: 15 de diciembre 2010. Facilitado por la UACI.

²Fuente: Contrato No. 085/2009. Fecha: Junio 2009. Facilitado por la UACI.

III. ANTECEDENTES DE LA OBRA

La carretera originalmente fue construida a finales de la década de los noventa, pero debido a problemas de diseño y por la falta de un adecuado sistema de drenaje la obra se deterioró hasta el punto que en algunos tramos el daño fue total. Por esta razón el Ministerios de Obras Publicas del actual gobierno decidió rehabilitarla.

IV. SEGUIMIENTO CRONOLÓGICO DE LAS ACCIONES

En diciembre de 2009 el Ministerio de Obras Publicas, por medio de la publicación de los respectivos avisos, inició la licitación para la construcción y el concurso para la supervisión de la obra.

La sociedad adjudicada para la construcción fue Inversiones Omni, S.A. de C.V. y para la supervisión fue Roberto Salazar y Asociados. Omni realizó una revisión del diseño y verificó el estado físico de la obra anterior. Concluyó que el plan de oferta no era coincidente con el trabajo necesario. Entregó al MOP un rediseño y demostró que el monto acordado no alcanzaba para el total del tramo, y que en cambio solo abarcaría 13 km de reparación. La terracería y el sistema de drenaje fue lo que significó mayor costo.³

En diciembre 2010 se realizó un acuerdo de modificación al contrato, en el cual quedó escrito que: “En vista que en el plan de oferta no se había considerado la cantidad de obra necesaria para concluir el proyecto, la supervisión recomendó a los representantes del propietario, que planificarán la obtención de fondos adicionales o la reducción de los límites del mismo.” También dice que por “Incongruencias y falta de información del diseño, la supervisión solicitó al diseñador aclaración en el área de geotermia. Toda la vía debe ser sometida a un tratamiento de recompactación.”⁴

En dicho documento se agregó que: “La administración debe valorar que existe un contrato en ejecución que no puede ser concluido en todos sus alcances, dado que los estudios del contratista y supervisión han determinado que es necesario implementar actividades que redundan en la modificación de los planos e incremento en el costo de la obra para cumplir

³Fuente: Información obtenida en entrevista con representante de Inversiones Omni.

⁴Fuente: Acuerdo de modificación de contrato No. 041/2010, pag. 7. Fecha: 15 de diciembre 2010. Facilitado por la UACI.

con durabilidad, funcionalidad y seguridad. Se dejará en otro proceso de contratación la construcción de la segunda etapa.”⁵

También se consignó que: “Otro aspecto no incluido en el primer diseño es la topografía del terreno que en algunos tramos requieren obras de protección de muros de mampostería para estabilizar taludes.”⁶

Al final se concluyó: “Modificar el diseño del proyecto sin incremento del monto del contrato, que la longitud original de 22.76 se reduce a 13 km.



Octubre 2011

Foto de Funde

Manteniendo exigencias de diseño, durabilidad, seguridad y funcionalidad. Inicio en el km 93.5 San José Las Flores hasta El Zapote. Prorroga de 120 días al plazo original. El nuevo plazo de 540 días desde el 8 de febrero 2010 hasta el 1 de agosto de 2011.”⁷

Además, al acuerdo de modificación se le restó un tramo no pavimentado donde se originó una cárcava. Omni hizo la consulta pues la reparación de la misma no era fácil y ameritaba un estudio aparte. Con el MOP acordaron que el tramo quedaría fuera del proyecto.⁸

En febrero de 2010 se dio la orden para el inicio del proyecto⁹. En mayo de 2011 el MOP publicó en su página web que los trabajos de drenajes, instalación de tuberías, construcción de

⁵Fuente: Acuerdo de modificación de contrato No. 041/2010, pag. 9. Apartado XIV. Fecha: 15 de diciembre 2010. Facilitado por la UACI.

⁶Fuente: Acuerdo de modificación de contrato No. 041/2010, pag. 11. Apartado XVII. Fecha: 15 de diciembre 2010. Facilitado por la UACI.

⁷Fuente: Acuerdo de modificación de contrato No. 041/2010, pag. 14. Fecha: 15 de diciembre 2010. Facilitado por la UACI.

⁸Fuente: Información obtenida en entrevista con representante de Inversiones Omni.

⁹Fuente: Según la publicación del MOP en su página web:

http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=321:inicio-proyecto-de-pavimentacion-camino-rural-tramo-chalatenago-arcatao&Itemid=77

muros y colocación de sub-dren¹⁰ se habían concluido. Y los trabajos con respecto a construcción en cunetas, imprimación¹¹ y subrasante¹² iba en un nivel superior al 50%.

En julio de 2011 el MOP publicó en su página web que realizó la construcción de cunetas de concreto y bordillos iniciando el proceso de pavimentación. En conversación con representantes de Omni, estos mencionaron que la obra se terminará en noviembre de 2011.

V. OPINIÓN DE LOS HABITANTES DE LA ZONA

Para obtener los comentarios de las comunidades del sector donde se ejecuta el proyecto, de parte del Observatorio se realizó una vista de campo. El enfoque de la visita fue para conocer sobre beneficios económicos y sociales percibidos, identificación de problemas, temas ambientales, reclamos y oportunidades de mejora. Con la colaboración de la coordinadora



Octubre 2011

Foto de Funde

de gestión social del MOP, del coordinador de unidad ejecutora del proyecto y del señor viceministro de Obras Publicas fue posible tener un enlace inicial con representantes de las comunidades.

El 12 de octubre de 2011 se realizó la visita de campo. Se sostuvo reunión en la que participaron el presidente de la comunidad Ignacio Ellacuría y lideresas de la misma, así como el alcalde y la encargada de la UACI del municipio de San José Las Flores. En resumen los comentarios fueron:

Conocimiento de los antecedentes del daño ocurrido a la primera construcción y solicitud de reparación. La primera carretera fue mal construida hace aproximadamente 7 años y se dañó por la excesiva humedad de la zona y por el tipo de suelo arcilloso. Se debió retirar el suelo

¹⁰ Sub-dren: Tecnología utilizada para el exceso de humedad consistiendo en la instalación de un tubo con mayas que permite orientar el agua hacia otras tuberías.

¹¹ Imprimación: Consiste en el suministro, transporte, calentamiento y aplicación uniforme de un producto asfáltico sobre una base o sub-base granular.

¹² Subrasante: El suelo preparado y compactado para soportar una estructura o un sistema de pavimento.

existente, colocar un material base adecuado y construir la calle para dar más estabilidad. Como no se hizo así, entonces la carretera se dañó por completo quedando tramos totalmente inhabilitados. Además mencionaron que por diferencias políticas con el anterior gobierno, a la carretera no se le dió el mantenimiento adecuado. En consecuencia la calle se deterioró con el paso del tiempo.



Octubre 2011

Foto de FUNDE

Mencionaron que por parte de las municipalidades y comunidades de la zona se realizó una nueva gestión para que se rehabilitara la calle, la que prácticamente se debía construir nuevamente. Ante tal situación tuvieron una respuesta positiva pero poco ágil por parte del MOP. Agregaron que para hacer una buena obra, solicitaron la rehabilitación desde San Isidro hasta Arcatao, ya que el primer proyecto no contemplaba llegar hasta este último municipio.

Comentaron que el ancho de la calle es muy angosto, pero que en general la rehabilitación y el esfuerzo hecho fueron buenos. Aludieron que han gestionado con el MOP ampliar el ancho de la calle y cambiar el tipo de canaletas en algunos tramos, especialmente en las curvas. Es necesaria la modificación de algunas canaletas porque el paso de peatones hace muy propenso el lugar a la ocurrencia de accidentes, volviéndose inseguro.

Una petición que mencionaron fue la de darle continuidad a la reparación del tramo que falta de la carretera (de 9.6 km) y finalizarla hasta donde fue acordado, en Arcatao. Sugirieron que tanto el MOP, instituciones y los alcaldes de los municipios que siguen afectados gestionen para que se finalice la obra. Expresaron que en el acto de inicio del proyecto, que se realizó por parte del Gobierno Central, las autoridades afirmaron que la reparación de la carretera sería de 23 km.

Aspectos ambientales: Expresaron que no se han observado desbordamientos con pérdidas en cultivos o viviendas por causa de la construcción de la carretera. Hubo mejoras en la zona por la colocación de canaletas y sistemas de drenaje en los tramos construidos. Evidenciaron que Omni realizó actividades de siembra de árboles. Afirmaron que hubo solicitudes de permiso a las alcaldías para la tala de algunos árboles, los que fueron otorgados. En reposición, 800 árboles fueron sembrados en diferentes zonas.

Se realizaron trabajos de limpieza de ripio y desechos sólidos procedentes de la construcción de la calle. Afirmaron que la fauna de la zona (cusucos, pájaros, tacuacines y mapaches) no se vió afectada. Además en la visita, se observó la siembra de grama en los bordes del tramo de calle habilitado para evitar la erosión.



Octubre 2011

Foto de FUNDE

Mencionaron que en la época seca la cantidad de polvo que emanaba la calle deteriorada era significativa y con la reparación de la misma ésto disminuyó considerablemente. Además percibieron una reducción del ruido proveniente del tráfico vehicular pesado. Afirmaron que se observa un aumento en el tráfico vehicular.

Señalaron que la capa asfáltica anterior fue sustraída, que el ripio y los desechos de asfalto fueron concentrados por la constructora en un espacio determinado y que se los llevaron de la zona. Cabe mencionar que en el recorrido que se realizó por el tramo habilitado se observaron algunos remanentes de desechos de asfalto.

Aspectos de beneficio económico: Mencionaron que hubo beneficios de reactivación económica. En el área donde se estableció el plantel de Omni hubo oportunidad temporal para los pobladores que por la afluencia de trabajadores, montaron algunas tiendas, comedores y cafetines para proveer alimentación. Asimismo hubo provisión de alojamiento. Además, con la habilitación de la carretera perciben una mayor accesibilidad de comunicación entre los municipios, a las escuelas y a las unidades de salud.

A pesar de la oportunidad de empleo temporal que hubo durante la ejecución, los salarios que ofreció la constructora fueron muy bajos, en opinión de los consultados. Entonces decidieron en su mayoría no participar como trabajadores de la obra, pero hubo algunas personas que sí lo hicieron, tanto hombres como mujeres. El tema de los salarios no se gestionó con la constructora y entonces Omni optó por emplear personas de otras zonas.

Aspectos sociales: Se les preguntó si tenían conocimiento de incidentes o transeúntes golpeados en los tramos habilitados. Afirmaron que algunos usuarios de la carretera al conducir muy rápido provocaron algunos incidentes no tan graves. La ubicación de los mismos

se pudo localizar en los tramos donde la calle es más angosta. Además, por falta de área peatonal los transeúntes tienen que caminar sobre la calle.

Comentaron que gestionaron con representantes del MOP la colocación de un área peatonal, pero recibieron como respuesta que debía haber una partida de compra de terrenos, lo cual no estuvo contemplado en el contrato.



Octubre 2011

Foto de FUNDE

Mencionaron que el MOP estuvo pendiente en la etapa de ejecución. Reconocieron que la coordinadora social de campo del MOP tuvo buena coordinación con las alcaldías cuando hubo necesidad de contar con su colaboración.

Comentarios adicionales. Señalaron que tuvieron algunos casos de viviendas dañadas por el uso y vibración de maquinaria pesada. Solicitaron al MOP y a Omni la modificación de la capa asfáltica en los tramos que están cerca de las viviendas afectadas, para que la maquinaria se utilizara en la menor medida posible. No recibieron respuesta.

Se refirieron al terreno que la alcaldía de San José Las Flores prestó para la instalación del Plantel de Omni (en la comunidad de Las Limas), que anteriormente era una cancha de fútbol. Solicitaron que la habilitaran al liberar el terreno, tal como lo acordaron en un acuerdo firmado con la constructora.

Expresaron que las entradas a viviendas aledañas a la carretera no tienen el ancho necesario. Hubo reclamos por parte de pobladores en ese sentido, resaltando que las entradas a las viviendas en curvas debieron ser aun más anchas.

Comentaron que la directiva de la comunidad Ignacio Ellacuría presentó desde hace un año una carta al MOP y a Omni solicitando la colocación de cuatro túmulos para evitar accidentes. Enfatizaron que la solicitud la hicieron para ciertos tramos de la calle, preferentemente en los inmediatos a una escuela en Guancora. Lo anterior tomando en cuenta que con la calle en buenas condiciones, los conductores tienden a manejar con mayor velocidad. El MOP les comunicó que gestionarían la colocación de dos túmulos. Expresaron que a la fecha no tienen conocimiento si se aprobó su solicitud.

Mencionaron que la directiva de la comunidad Ignacio Ellacuría gestionó que el tramo que llega a la comunidad tuviera una zona peatonal. Esta solicitud se tomó en cuenta, lo que redujo el riesgo de que los habitantes sufran accidentes.

VI. OPINIÓN DE LA SOCIEDAD ADJUDICADA

En la entrevista a representantes de Inversiones Omni se obtuvieron comentarios sobre los antecedentes de la primera obra construida y necesidades de mejora detectadas en el proceso de ejecución. Además se les dio a conocer los comentarios que los habitantes de la zona habían expresado en ocasión de la visita de campo. En resumen los comentarios fueron:

Según el rediseño de la obra, se excavó un metro de profundidad en el tramo reparado y se rellenó con material de base granular dándole mayor fijeza al pavimento. El sistema de drenaje asegura la durabilidad de la carretera. Refirieron que la orden de inicio se dió en febrero de 2010. A octubre 2011 el avance en la ejecución era de 95%. Lo que hacía falta era la colocación de las líneas amarillas sobre la carpeta asfáltica y señalización vertical (rótulos).

Aclararon que al inicio, el plazo era por 420 días, luego pidieron varias prórrogas para poder finalizar en noviembre de 2011. Mencionaron que el proyecto inició con la supervisión de la consultora Roberto Salazar y Asociados. Estos cumplieron con su contrato y no se les dio prórroga. Entonces la supervisión quedó a cargo del MOP, desde mayo de 2011.

Necesidades de mejora: Explicaron que en el transcurso de la ejecución hubo atrasos en pagos por parte del MOP. El propietario de la sociedad comentó que envió e insistió con varias solicitudes de pago, mencionando que una de ellas alcanzaba un monto de un millón de dólares atrasados. Comentaron que el MOP debería mejorar este aspecto. Creen que los atrasos en los pagos se debieron al tipo de financiamiento (PEIS). Pasaron de 90 a 120 días de atraso en algunos casos. Según el contrato el plazo debió ser entre 30 y 60 días. En consecuencia, según afirman, este punto los descapitaliza y les induce a no participar en licitaciones públicas.

Mencionaron que el MOP debería minimizar los trámites burocráticos entre la unidad de inversión Vial, la unidad de Planificación Vial y la unidad Financiera institucional, mejorando la comunicación entre las mismas.

En relación con los comentarios hechos por habitantes de las zonas aledañas a la obra, los representantes de la sociedad expresaron lo siguiente:

Sobre el deterioro de algunas viviendas por el uso de maquinaria pesada. Comentaron que Omni debe cumplir una garantía de tres años y de acuerdo al estudio que realizaron en un tramo de 340 metros, los pobladores pedían que la capa de asfalto fuera más delgada. Pero Omni no puede garantizar la durabilidad en ese tramo con una capa de asfalto tan delgada. Mientras tanto, el MOP decidió que ese tramo se excluyera del alcance del proyecto, y que posteriormente se encargarían de repararlo según solicitud de los pobladores.

Sobre la habilitación de la cancha de futbol que ocupa el plantel. Con respecto a este acuerdo Omni comentó que solicitó el préstamo del terreno a la alcaldía de San José Las Flores. Afirmó que lo entregarán limpio y que construirán muros y canaletas.

Sobre el acceso angosto a algunas viviendas aledañas a la calle. Aludieron a que se hicieron dos tipos de plancha de cemento sobre la canaleta, para permitir el ingreso a las viviendas aledañas a la calle. Una plancha peatonal de un metro de ancho y una vehicular con tres metros de ancho. Esas medidas estuvieron contempladas en el rediseño que realizaron. El MOP estuvo de acuerdo. Ante la solicitud del alcalde, manifestaron que no pueden hacer ningún cambio. Hubo un caso especial de una vivienda que habitan personas con sillas de rueda. Se hizo la excepción y se les colocó planchas de tres metros, aunque fuera entrada peatonal. Mencionaron que están con la disposición de hacer cambios de este tipo solo si lo aprueba el MOP.

Sobre la solicitud para la colocación de túmulos en algunos tramos. Mencionaron que recibieron la solicitud por parte de los pobladores, pero que los túmulos no están dentro del contrato. Aclararon que se envió al MOP la propuesta para la colocación de los túmulos, el monto respectivo, mano de obra y los materiales a utilizar. Pero la aprobación del MOP aun no ha sido recibida.

Sobre la necesidad de una franja peatonal. Indicaron que el diseño original de la carretera no incluyó la construcción de una franja peatonal. Si en el rediseño se hubiera incluido, la longitud del tramo no hubiera llegado a los 13 km de construcción. El proyecto no contempló derechos de vía, por ser una rehabilitación. Entonces no se podía incluir el requerimiento que los pobladores plantearon. Comentaron que tienen conocimiento que en la rehabilitación del segundo tramo se incluirá la colocación de una franja peatonal en la carretera.

VII. CONCLUSIONES

A través, de la observación hecha a la ejecución del proyecto “Rehabilitación de la carretera CHA07E-CHA09S, tramo ET. CHA08E en Arcatao, Chalatenango”, conforme lo descrito en los apartados anteriores se concluye que:

- No se manifestaron hallazgos que indiquen actos indebidos por parte de los representantes del MOP y la sociedad constructora.
- La información solicitada por parte del Observatorio al MOP y a OMNI fue respondida en forma oportuna.
- El diseño y presupuesto original consignado por el MOP para este proyecto no eran adecuados. Como consecuencia un tramo de la calle ha quedado sin ser rehabilitado.
- Las peticiones hechas por pobladores en su mayoría han sido tomadas en cuenta, sin embargo algunas por exceder el alcance del proyecto quedarán sin solución, lo anterior a pesar de ser importantes, como por ejemplos las áreas peatonales.
- La incorporación de áreas peatonales en proyectos de construcción o habilitación de carreteras rurales es esencial. Los usuarios de las mismas en su mayoría son transeúntes que las utilizan como vías de acceso.

VIII. RECOMENDACIONES

- Considerar mejorar la revisión de los diseños de proyectos sobre rehabilitación de obras deterioradas para minimizar demoras en la etapa de adjudicación y ejecución.
- Considerar que los diseños de las obras aseguren la durabilidad a largo plazo con compromisos de mantenimiento permanentes.
- Considerar que en la revisión del diseño sobre rehabilitación de obras deterioradas se debe incluir las solicitudes y necesidades de los pobladores del área afectada.
- Considerar mejorar la política de pagos a los contratistas para motivar la mayor participación en proyectos de obra pública.