

EL PROCESO DE DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS RURALES DE TRANSPORTE

D. Robinson y G. Banjo, World Bank (1999)

Objetivos del documento

Sumario

El transporte rural juega un papel central en el desarrollo económico de cualquier país. Un gran número de pasajeros y un volumen importante de carga son movidos por carretera; tanto los insumos como los productos de la industria, la agricultura y el comercio dependen del transporte carretero. Asimismo, su producción depende en gran medida de que las operaciones del transporte sean efectivas y eficientes. A nivel local, las comunidades rurales dependen del transporte para satisfacer sus necesidades diarias de agua, leña y acceso a sus granjas. Sin embargo, existe evidencia importante que sugiere que los caminos rurales son planeados y financiados de manera incorrecta, y de que los servicios de transporte son infrecuentes, inseguros y caros.

Por lo anterior, es importante que las redes de caminos y el transporte rural sean gestionados de una manera efectiva y eficiente, para lo cual se requiere un esquema efectivo de políticas. Este artículo tiene el objetivo de proveer los requerimientos de las políticas para la provisión del transporte rural incluyendo a la infraestructura, los medios de transporte, los requisitos legales y los tópicos de sostenibilidad, etc. Los tópicos relacionados con la administración y el financiamiento de los caminos rurales son investigados más adelante en el módulo 3.

Temas clave:

Los temas generales discutidos en este artículo, referente a las políticas en el ámbito nacional incluyen:

- Accesibilidad y movilidad
- Sostenibilidad
- Administración y provisión de la infraestructura
 - Responsabilidad
 - Organización sectorial
 - Marco legal
- Tecnología
- Medios de transporte:
 - Transporte personal
 - Servicios de transporte

Tópicos claves

- La naturaleza de la política
- Políticas en el ámbito nacional
- Provisión y administración de infraestructura
- Medidas de política para la provisión de medios de transporte

1. LA NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS

1.1 El Marco para la Toma de Decisiones

La política se basa en los requerimientos y en las reglas básicas que pueden guiar a todas las acciones y decisiones que necesitan ser tomadas con respecto a la infraestructura y a los servicios del transporte rural. En particular, la política provee un marco dentro del cual las decisiones de carácter profesional y técnico pueden ser tomadas. Si la política se define correctamente, entonces habrá una guía clara para la toma de decisiones. Sin una política, las decisiones pueden ser riesgosas, inconsistentes, y sesgadas. Normalmente, una política tiene amplio alcance. Así, las prácticas y los procedimientos pueden derivarse de una política general, la cual puede posteriormente ser utilizada como una guía para la toma de decisiones cotidianas.

1.2 La Administración Pública

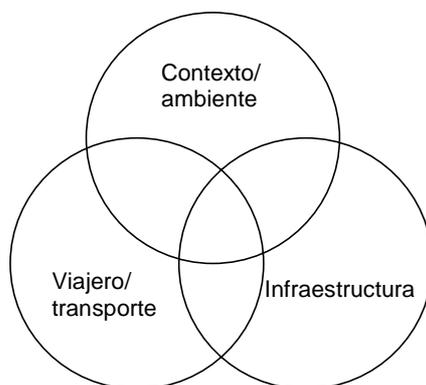
La política es, por su naturaleza, un conjunto de entidades administrativas públicas y no hacen parte sector privado. Los aspectos de la política del transporte rural pueden ser gestionados por las administraciones gubernamentales en el ámbito nacional, regional y local. La política proveerá las bases para determinar tópicos tales como: la distribución de presupuestos, las prioridades y las demás funciones administrativas relacionadas con los aspectos del transporte rural, las cuales son responsabilidad de la administración en cuestión. Para que la política sea realmente efectiva, se requiere que ésta sea consistente con todos los niveles de gobierno, y a su vez, esto requiere que el proceso de su formulación esté correctamente coordinado entre las distintas entidades administrativas del sector público involucradas.

1.3 Las Interrelaciones

La política provee de un marco que permite que los siguientes diferentes elementos sean considerados conjuntamente, como se conceptualiza en la Figura 1:

- El viajero y el modo de transporte
- La infraestructura sobre la cual el viajero se transporta
- El contexto o ambiente físico, social y político en el que el viajero se transporta

Figura 1: Conceptualización de las relaciones de la política



Las diversas interrelaciones pueden llegar a confundir la naturaleza de la política en un área en particular. Frecuentemente, esto no es de ayuda debido a que la estructura del gobierno es diferente a la estructura de los sectores o de las políticas requeridas. Uno de los objetivos del proceso de formulación de políticas, es el lograr “que ésta confusión tenga sentido” al unir todos los aspectos de la política que difieren de una manera coherente.

2. LA CONSIDERACION DE TOPICOS A TRAVES DE LA POLITICA DE TRANSPORTE

Para que la política de transporte sea efectiva, ésta debe satisfacer tres requisitos fundamentales. Primero, ésta debe asegurarse que exista una capacidad continua para apoyar y mejorar el estándar de vida material. Esto corresponde al concepto de sostenibilidad económica y financiera. Segundo, la política debe generar el mayor mejoramiento posible de la calidad de vida de la población, no únicamente un incremento en el comercio de mercancías. Este requisito se relaciona con el concepto de sostenibilidad ambiental y ecológica. Tercero, los beneficios que produzca el transporte deben ser distribuidos equitativamente entre todos los sectores de la comunidad. Esto se refiere a la sostenibilidad social.

2.1 La política a nivel nacional

2.1.1 El esquema requerido

Característicamente, existe una pobre movilidad, combinada con accesos de mala calidad a los productos y servicios vitales. En los países más pobres, la mayoría de la población no utiliza el transporte motorizado, y por lo tanto, sus necesidades de transporte rural no están incluidas en un esquema político y de planeación que esté relacionado con la provisión de la infraestructura del transporte carretero. Asimismo, los esquemas convencionales son verticales, empezando de la autoridad superior hacia abajo (“top to bottom”). Estos se caracterizan por un desarrollo del transporte motorizado del centro hacia a la periferia, iniciando con conexiones de arcos primarios, después secundarios y por último conexiones terciarias. De la misma manera, la posesión de vehículos automotores se relaciona con la riqueza, y se reduce conforme el ingreso de la clase social es menor. Asimismo, en los países menos desarrollados, la escasez de la infraestructura vial y los niveles extremadamente bajos de vehículos automotores entre la población implica que estos procesos sean poco relevantes para los más pobres, por lo que sus necesidades de viaje solamente pueden ser satisfechas por políticas que funcionen de la periferia hacia arriba (“bottom to top”).

2.1.2 La accesibilidad y la movilidad

Las medidas de política para mejorar los accesos físicos involucran, ya sea un incremento de la movilidad de la población rural para alcanzar un recurso en particular, o para acercar los recursos a las comunidades rurales. Algunas medidas específicas podrían incluir:

- Establecer metas alcanzables a nivel nacional, basadas en los niveles de accesibilidad, la provisión de agua, centros de salud rurales e instalaciones educativas, y priorizar la localización de nuevas instalaciones y servicios

basándose en el nivel de mejoramiento en la accesibilidad que pudiera lograrse

- Dar prioridad a la reforestación e incluir el establecimiento de recursos madereros sostenibles y accesibles como parte de esta política
- Adoptar un esquema de planeación espacial para maximizar los mejoramientos en la accesibilidad
- Asegurar el financiamiento para el mantenimiento y mejora de senderos
- Asegurar que prácticas comerciales no causen inadvertidamente problemas de transporte y distribución; por ejemplo, la distribución de fertilizante en bolsas que sean demasiado grandes y pesadas para ser llevadas a pie.

2.1.3 La sostenibilidad económica

- Las inversiones en todos los aspectos del transporte deberían estar sujetas a rigurosos análisis costo-beneficio que comprendan aspectos sociales y consideraciones de tipo ambiental.
- Una de las prioridades a financiar debe ser el mantenimiento de la red
- La ampliación de la red vial debería estar restringida hacia aquellas partes para las cuales se dispone de financiamiento para un mantenimiento adecuado de la misma
- El compromiso por parte del gobierno para desechar a las empresas estatales no rentables, excepto en aquellos casos en donde las empresas tengan un propósito puramente social, para lo cual, pueden asignarse subsidios

2.1.4 La sostenibilidad social

- Orientado por medidas de política que tienen como objetivo proveer la accesibilidad y movilidad, con énfasis en:
 - El transporte peatonal
 - La reducción de la carga física del transporte
 - La reducción de los requerimientos del transporte por parte de las mujeres
- Las medidas de formulación política deben combinar los requerimientos de los esquemas verticales orientados jerárquicamente ("top to bottom") por parte del gobierno central con aquellos donde las iniciativas empiezan regionalmente ("bottom to top"). Debe de considerarse la participación de los agentes involucrados, incluyendo a la población rural pobre y a las mujeres.

2.1.5 La sostenibilidad ambiental

- Introducción de legislación para proteger el ambiente, incluyendo los requerimientos para una evaluación de impacto ambiental en las situaciones que lo ameriten. Para mayor información de la evaluación de impacto ambiental, referirse a la sección 5:4:a en el Módulo 5 de la base de conocimiento del transporte rural.

2.2 La provisión y la administración de infraestructura

2.2.1 La organización sectorial

La creación de un ambiente para la descentralización:

La provisión de la infraestructura del transporte rural debe ser vista dentro de un contexto más amplio del desarrollo rural y de la prestación de servicios rurales. Una asignación arbitraria de la responsabilidad de los caminos rurales hacia gobiernos locales débiles seguramente no dará buenos resultados. El fortalecimiento de las instituciones locales a través de una descentralización efectiva es la parte central del desarrollo rural e implica la generación de una capacidad local tanto en el sector público como en el privado. Para esto, es necesario contar con un ambiente generador de políticas sólidas, incentivos, estructuras administrativas efectivas, control democrático de los gobiernos locales y personal capacitado y motivado.

La descentralización fiscal:

Una efectiva descentralización depende en lograr que las responsabilidades de tipo político, institucional y fiscales estén balanceadas. La asignación y el control de las finanzas se fundamentan en las raíces de la descentralización. Muchos esfuerzos de descentralización son únicamente parciales: las responsabilidades administrativas son asignadas a los gobiernos locales, mientras que los gobiernos centrales permanecen con el control de los instrumentos fiscales. La descentralización parcial tiene el riesgo de mantener a los gobiernos locales con un bajo desempeño, provocando que el gobierno central tome de vuelta permanentemente o temporalmente las responsabilidades de los gobiernos locales.

Las opciones de organización:

Las fortalezas y las debilidades de los diferentes modelos organizacionales para administrar los caminos rurales son discutidas en el cuadro 1. Para mayor información sobre estos tópicos de la administración a nivel local (3:1:a) y tópicos generales de la administración de caminos (3:2:a), véase el módulo 3 de la Base de Datos de Conocimientos sobre Transporte Rural.

Cuadro 1. Modelos y opciones para la administración de caminos rurales

Dos modelos organizacionales típicos para la administración de los caminos rurales son: i) un ministerio o a una institución especializada asumiendo la responsabilidad de los caminos; o ii) diferentes ministerios o niveles de gobierno con la responsabilidad de las principales carreteras y caminos rurales. Dentro del segundo modelo, existen más variantes dependiendo de sí el esquema adoptado es centralizado o descentralizado.

Modelo A: Caminos administrados por el mismo ministerio

Existen tres variantes de este modelo:

- La separación de la función de administración de la red de caminos (separar los departamentos de carreteras y caminos rurales)
- La separación de la administración de acuerdo a la calidad de los caminos (departamentos de caminos pavimentados y no pavimentados)

- La administración de las carreteras y caminos rurales de manera conjunta

Modelo B: los caminos administrados por diferentes ministerios o diferentes niveles de gobierno

En este caso, la institución legalmente responsable es, frecuentemente, un gobierno local o un consejo distrital rural. La agencia responsable de la supervisión de caminos a nivel central del gobierno puede ser el ministerio de caminos, el ministerio local, el ministerio de agricultura, la oficina del primer ministro o el presidente. La agencia supervisora aconseja sobre las políticas y los estándares, y tiene la responsabilidad de la planeación, la dirección y la supervisión técnica y financiera, así como de la asignación de los recursos. Algunos países no cuentan con un ministerio coordinador.

Uno de los principales retos para la administración de caminos catalogados como rurales es la movilización de la capacidad local para planear y programar los trabajos físicos adecuadamente, y para la adquisición y administración de contratos. Para esto cuatro opciones comunes se desprenden tanto del modelo centralizado A (opción 1) como del modelo descentralizado B (opciones 2, 3 y 4):

Opción 1: el departamento de caminos rurales del gobierno central

Una organización típica tiene sus oficinas centrales en la capital y sus oficinas representativas en provincias y, posiblemente, oficinas locales en algunos distritos. Las funciones de las oficinas centrales son: dar orientación sobre las políticas a seguir, formular procedimientos y proporcionar soporte técnico a las oficinas representativas en materia de planeación y administración de contratos. Las oficinas locales están a cargo de la administración rutinaria de la red de caminos y la supervisión de trabajos. Las oficinas locales podrían mantener una estrecha comunicación con las administraciones de los gobiernos locales, pero éstas reportarían finalmente al gobierno central, el cual proporciona la fuente de los recursos. Cuando el departamento de caminos rurales está ligado al ministerio central de caminos, existe la ventaja de que este pueda recibir soporte técnico y asesoría del ministerio central. Asimismo, se facilita la coordinación en los diferentes niveles de la red. Las desventajas incluyen la insuficiente atención a las prioridades y consulta locales de la planeación.

Opción 2: La administración del gobierno local a través de la contratación de una agencia administradora.

Los gobiernos locales compran los servicios que no pueden brindar por su limitada capacidad a través de la contratación de agencias. La agencia a su vez puede contratar consultores para trabajar con el personal del gobierno local para elaborar planes de desarrollo y mantenimiento, y para el diseño de contratos y licitaciones. En el África francófona, estas agencias son conocidas como AGETIP, y han demostrado ser altamente exitosas en la reducción de la burocracia, particularmente en asegurar que los pagos a los contratistas se realicen oportunamente. Entre las desventajas, se encuentra el monopolio sobre la administración de contratos por parte de las agencias públicas, altamente dependientes de la donación de fondos, aunque no existe razón por la cual las agencias no operen para obtener beneficios en un mercado privado.

Otros retos incluyen: (a) la existencia de contratos para empresas administradoras; (b) la habilidad del gobierno local para lidiar con el contrato de la agencia administradora; y (c) la escala, debido a que una red de caminos pequeña y presupuestos reducidos conlleva a contratos de baja cuantía. Existe una experiencia limitada sobre esta opción de administración para los caminos rurales y, aunque resulta altamente eficiente en la administración de contratos individuales, su arreglo realmente no resuelve el problema de la administración de la red o de la adquisición de financiamiento.

Opción 3: La administración de gobiernos locales a través de comités de servicios conjuntos

Un grupo de gobiernos locales puede formar un distrito con el propósito especial de administrar la red mediante un comité de servicios conjuntos (CSJ). Este puede alcanzar una escala suficiente para obtener servicios competitivos por parte del sector privado para los trabajos relacionados con la red de caminos. La creación de un CSJ refleja el hecho de que las necesidades y las demandas en un área en particular dentro de un distrito administrativo pueden no seguir necesariamente patrones jurisdiccionales. Los CSJs pueden proveer un rango amplio de servicios públicos además de los caminos y están organizados típicamente como comisiones o grupos de trabajo. Generalmente, los miembros de un CSJ son representantes electos y empleados técnicos de los principales gobiernos locales. También es común incluir representantes de otros grupos de interés especial, tales como los operadores de transporte y los usuarios de la red de caminos. Estos comités son necesarios únicamente por el tiempo requerido para completar las tareas que se les han entregado, posiblemente colocando una agencia líder para proyectos específicos. Estos también pueden ser colocados en las manos de una agencia independiente con la responsabilidad de llevar a cabo programas en conjunto. Los trabajos físicos son normalmente asignados al sector privado. Los factores clave para el éxito son la habilidad y el deseo de innovar, y del grado de motivación para cooperar. Esto puede ser influenciado por una historia en común, el estrés económico, las presiones públicas o políticas. Entre las ventajas que se originan está el hecho de que los gobiernos locales pueden aun establecer sus propias prioridades pero logrando economías de escala. Además, en donde existen diferencias en los esquemas de impuestos y en donde se requiere desarrollo entre las diferentes jurisdicciones, los CSJs proporcionan la oportunidad de formular un reparto de costos para balancear inequidades. Algunos gobiernos proveen de incentivos a los CSJs al hacer más sencillo la obtención de subsidios. La principal desventaja reside en la rigidez en los planes de los gobiernos locales lo cual puede provocar dificultades administrativas y legales. La asistencia técnica podría aún ser requerida por parte de los ministerios del sector central.

Opción 4: Administración del gobierno local a través de consultores privados

El uso de consultores permite a los gobiernos locales con pequeñas redes de caminos determinar sus propias prioridades, y a la vez, proporcionar de una manera selectiva los servicios que requieren por parte del sector privado. Esto podría resultar en trabajos de mejor calidad a un menor costo. La modificación de este modelo requiere que los gobiernos locales que están operando actualmente en unidades de trabajo propias desarrollen las habilidades para convertirse en clientes; y por otra parte el

sector privado debería aprender las habilidades para hacerse cargo de los nuevos trabajos y servicios.

Tanto los modelos centralizados como los descentralizados tienen fortalezas y debilidades. El reto con el modelo “A” recae en asegurar un insumo local adecuado para planear; con el modelo “B”, es el asegurar que los departamentos de caminos del gobierno local sean competentes técnicamente. Así, el primer modelo es más adecuado para países con gobiernos centralizados y que cuentan con capacidad técnica limitada a nivel local; el segundo es más adecuado en donde existen sistemas administrativos descentralizados. Sin embargo, ambos modelos debería intentar descentralizar las operaciones e involucrar activamente a los distritos locales en el establecimiento de las prioridades y en la planeación, así como el contar con una unidad central responsable de la coordinación, la dirección y la supervisión.

Fuente: Malmberg Calvo 1998.

Requerimientos de política.

Las estructuras organizacionales sectoriales, basadas en lo anteriormente y con las condiciones locales apropiadas, deberían ser implementadas como una medida de política.

2.3 Marco legal.

Proclamación

Un marco legal coherente necesita ser desarrollado para la administración de los caminos y senderos que están a cargo del gobierno local o de las comunidades. Para esto se necesita incluir los procedimientos para la proclamación de caminos, como se describe en el cuadro 2. Instrumentos legales podrían ser necesarios para delegar la propiedad a comunidades y a otros grupos de interés.

Cuadro 2. Estableciendo el estado legal de los caminos.

Los caminos pueden agruparse en dos categorías legales principales: caminos proclamados y no proclamados. La terminología varía de país a país, y otros términos tales como: declarado / no declarado y adoptado / no adoptado también son utilizados para describir el estado legal. Cuando un camino es anunciado, el acto de proclamación es publicado en la Gaceta o en algún otro boletín oficial en el cual se registran las acciones del gobierno de manera formal. Este cita la ley en el cual el camino es proclamado, su localización, el responsable de la administración del camino y las funciones delegadas a la administración. En el caso de los caminos de acceso, la ley citada podría ser la de caminos o la ley de tráfico carretero o su equivalente, o una variedad de otras leyes incluyendo la ley del gobierno local, la ley de parques nacionales o la ley de obras en calles privadas.

Una vez que el camino ha sido proclamado, es de esperarse que la administración de caminos responsable delimite el área física para el camino, lo cual definirá el área en posesión de la administración del camino, así como el tomar la responsabilidad por las diversas funciones delegadas a este en la gaceta (tal como lo relacionado con el drenaje). Los caminos que no son proclamados pertenecen simplemente a los

propietarios de los terrenos aledaños quienes son únicamente responsables por el mantenimiento de estos. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias, el gobierno puede direccionar fondos a través de una administración de caminos designada para cubrir parte de los costos de mantenimiento. Cuando un camino privado es construido a un cierto estándar específico o es mejorado a ese estándar. El gobierno usualmente lo proclamará y lo asignará a un propietario constituido legalmente.

Fuente: Heggie and Vickers 1998

Los inventarios

El conocimiento de cuales caminos serán administrados requiere que se mantenga un registro del inventario de caminos. El requisito legal mínimo para los administradores de caminos debería ser la responsabilidad de mantener y actualizar los boletines, los cuales proveen un registro básico de todos los caminos que han sido proclamados. Un requisito más estricto sería el mantener mapas detallados e inventarios de la red de caminos, veredas y senderos. Sin embargo, los requerimientos para tales inventarios deberían ser simples, evitando la recopilación costosa de enormes cantidades de datos.

La apropiación por parte de la comunidad.

Se pueden adoptar los marcos institucionales e incentivos para alentar a la población que vive cerca de los caminos para que se apropien de ellos y los administren. La propiedad de los caminos privados requiere de un marco legal que permita a las comunidades y a las entidades no gubernamentales el asumir la responsabilidad de su administración. En muchos casos se requiere de una ley específica de caminos privados. El que una comunidad se apropie legalmente de una vía provoca un interés común que puede ser traducido en una administración efectiva. El marco legal también necesita permitir o considerar el cambio en la propiedad. Los procedimientos para esto necesitan ser explícitos y conceder de manera ágil el cambio donde los propietarios legales existentes no puedan continuar con la responsabilidad de la administración del camino.

2.4 La tecnología

Los estándares de los caminos

El objetivo debe ser la optimización de los recursos aplicados a la red de caminos en vez de proveer velocidades y anchos predeterminados para unos cuantos caminos seleccionados. El diseño de los estándares de caminos debería basarse en la confiabilidad y la durabilidad, además de reconocer que los accesos con tránsito continuo podrían no ser siempre necesarios. Los estándares donde se requiere el acceso a caminos rentables, deberían de concentrarse en el acceso esencial o principal, en el mejoramiento de la superficie en secciones críticas, del drenaje y en las estructuras esenciales, en lugar de concentrarse en las características geométricas determinadas por la velocidad de diseño. Para la provisión de acceso a los caminos de carácter social, el estándar debería estar relacionado con la frecuencia, la estación del año y con el tipo de servicios que operarán en el camino. La reducción de los estándares permitirá normalmente construir más caminos con el mismo capital.

El uso de contratistas

La racionalización y la reducción de demandas sobre la capacidad disponible del gobierno local involucran dos pasos básicos:

- La contratación externa de obras físicas al sector privado
- La contratación externa de las funciones de administración clave a los consultores locales

La ejecución de las obras físicas por contrato permite a los gobiernos locales enfocarse sobre el tipo, la cantidad y la calidad de la infraestructura a proveer y la financiación, construcción y mantenimiento. Aunque las operaciones por contrato deberían normalmente ser preferidas, esto no siempre suele aplicarse. Una decisión política a favor de la utilización de contratos es necesaria, así como las medidas específicas para incentivar y apoyar el desarrollo de la industria de la contratación local. Esto requerirá de un ambiente propicio, el cual ocasione que la ejecución comercial de trabajos basados en mano de obra sea comercialmente atractiva para los contratistas, como se describe en el cuadro 3. Una opción podría incluir el ofrecer Medios Intermedios de Transporte (MITs) como un medio de pago, proporcionando así infraestructura y promoviendo el uso de MITs.

Cuadro 3. Los requerimientos de las políticas para el uso de contratistas

Para la administración efectiva y eficiente de caminos por parte de contratistas del sector privado se requieren las siguientes condiciones:

- Un financiamiento firme asegurado por:
 - Una estabilidad económica y política para crear un clima de confianza y cooperación entre los participantes
 - Una carga de trabajo predecible
 - Pagos oportunos de los trabajos llevados a cabo
- Procedimientos de licitación adaptables y documentos contractuales que se ajusten a la naturaleza de los trabajos a realizar.
- Contabilidad y transparencia de las licitaciones.
- Aplicación de incentivos y sanciones en donde sea necesario.
- Evaluación y monitoreo continuo.

Fuente: Lantran 1990-93.

La tecnología de los trabajos.

El empleo de mano de obra local para los trabajos de la red de caminos pueden proveer de un ingreso adicional para la población local. Los métodos basados en mano de obra deberían ser considerados como la opción normal para los trabajos en caminos rurales, sin embargo, las condiciones podrían ser inapropiadas en zonas de baja densidad de población y también para tareas específicas tales como el transporte a largas distancias. Los requerimientos para esto pueden ser incorporados dentro de una política.

3. LOS MEDIOS DE TRANSPORTE

3.1 El transporte personal.

3.1.1 Los MITs

Las políticas deberían estar diseñadas para incentivar a los usuarios de los MITs, a través de medidas tales como (Barwell 1996):

- La reducción del precio y el incremento de la oferta de bicicletas a través de:
 - La revisión de impuestos y su estructura.
 - La eliminación de restricciones sobre la disponibilidad de divisas para su importación.
 - La eliminación de cualquier fijación de precios o de restricciones a las licencias de negocios en la operación de un mercado competitivo en la oferta y la distribución de bicicletas y sus refacciones.
- Incentivar, hasta donde sea factible a través de políticas y medidas fiscales la fabricación local de componentes y refacciones.
- Involucrar al gobierno o a las ONGs en el mercadeo de bicicletas donde exista una escasez de sistemas de distribución privados; esto debería ser implementado para complementar, en vez de restringir la actividad del sector privado en esta área.
- Políticas de agricultura y extensión de servicios para:
 - Desarrollar el entrenamiento en el transporte con bueyes en áreas que sean adecuadas o para las tareas en el campo
 - Promover el uso de burros para la carga o como medio de transporte en áreas que no son propensas a las enfermedades epidémicas, a través de servicios anexos y de entrenamiento.
 - Direccional las restricciones impuestas por muertes en el uso de animales de trabajo.
- Utilizar los MITs para viajes oficiales por personal gubernamental en áreas rurales donde sea apropiado, tanto para incrementar la movilidad y la efectividad de muchos oficiales como para propósitos de demostración.
- Promover el uso de los MITs por las mujeres a través de los medios masivos de comunicación, las iniciativas de demostración y el desarrollo comunitario, trabajando junto a las organizaciones de las mujeres.

Los factores críticos

Hay tres factores críticos para lograr el éxito

- Una perspectiva a largo plazo para la introducción de los MITs a una nueva zona.
- La intervención y la demostración a una escala suficiente para lograr un impacto significativo.
- La adaptación del diseño de los MITs para su uso por las mujeres.

El crédito

La disponibilidad de crédito puede ser una restricción significativa en el uso de los MITs, y debería ser atendida a través de medidas políticas, que incluyen:

- Promover y motivar el acceso a crédito de las mujeres rurales, incluyendo el acceso grupal femenino para la compra de los MITs.
- Motivar ahorros e involucrar a ONGs y al sector privado en el otorgamiento de crédito.
- Desalentar las tasas de interés subsidiadas las cuales pueden dañar los cambios en el establecimiento de la seguridad, de la responsabilidad y del crédito privado; sin embargo, los subsidios podrían ser utilizados para promover a los MITs.

3.2 Los servicios de transporte

Los servicios del transporte rural

Las siguientes medidas de política pueden ser adecuadas (Barwell 1996):

- Remover las regulaciones innecesarias en la provisión y desarrollo de servicios de transporte por parte del sector privado; la regulación debe enfocarse sobre la seguridad y en medidas relacionadas con los seguros y no deben de inhibir a :
 - Los tipos de vehículos utilizados
 - Las rutas sobre las cuales éstos operan
 - El tipo de servicio – pasajeros, bienes o ambos; ruta fija o flexible
 - Las tarifas aplicadas
- Eliminar las restricciones innecesarias sobre la importación de vehículos, y más importante sobre las refacciones. Asimismo, desarrollar una capacidad para el mantenimiento y reparación de vehículos
- La creación de programas de respaldo e innovación para la operación de los servicios dirigidos a atender las necesidades a nivel local, incluyendo los servicios proporcionados por operadores no comerciales tales como las asociaciones de desarrollo local; este soporte podría involucrar:
 - Medidas para alentar el financiamiento de servicios, pero solo si existe evidencia clara de que la operación del transporte es viable financieramente
 - Proporcionar entrenamiento o capacitación en la administración del transporte
 - La adopción de un esquema regulatorio y de licencias que facilite la innovación de los servicios, por ejemplo, utilizando MITs motorizados

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

4.1 Los pasos básicos en el desarrollo de políticas

El proceso de desarrollo de políticas necesita por si mismo, llevar un esquema estructurado para la formulación de políticas. Una vez que la proposición de una política ha sido acordada y adoptada por el gobierno, esquemas de política pueden entonces ponerse en práctica en varios niveles de la administración y en otros organismos del sector público que se encuentran involucrados en el sector.

4.2 La propuesta de la política gubernamental

El gobierno necesita preparar el borrador de la misión de la propuesta estableciendo sus objetivos generales para el transporte rural y para la política de transporte. Cuando la política es muy diferente a la situación actual, podría también ser apropiado el contar con un enfoque que identifique las direcciones estratégicas en las cuales la organización necesita moverse para emitir la política. Los objetivos podrían ser establecidos en áreas clave; quizás definiendo los niveles de accesibilidad a la red de caminos. Este borrador será normalmente emprendido por un ministro por parte del gobierno, sin embargo, debe involucrar la consulta con un rango amplio de los agentes involucrados.

4.3 Los organismos responsables de la implementación de las políticas

Una vez que el informe de la política del gobierno esté disponible, las organizaciones del sector a cargo de su implementación en representación del gobierno necesitan elaborar un borrador con la misión del documento y posiblemente una visión estableciendo sus propios objetivos. Debe notarse que éstos deben ser enteramente consistentes con aquellos que sean establecidos por parte del gobierno. Para cada área de la misión del documento, las organizaciones necesitan establecer objetivos para permitir que su desempeño sea supervisado y medido. Estas organizaciones podrían también necesitar elaborar estándares para alcanzar estos objetivos con información detallada.

REFERENCIAS PRINCIPALES

Banjo, G. and Robinson, R. (1999). Rural Transport Policy in Action. Draft report produced for the World Bank

Barwell, Ian. (1996). Transport and the Village. Discussion Paper 344. World Bank, Africa Region Series, Washington, DC: World Bank

Heggie, I., and P. Vickers. 1998. Commercial Management and Financing of Roads. World Bank Technical Paper 409. Washington, DC: World Bank

Malmberg Calvo, C. 1998. Options for Managing and Financing Rural Transport Infrastructure. World Bank Technical Paper 411. Washington, DC: World Bank