

## EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA POLÍTICA DEL TRANSPORTE RURAL EN MALAWI

### El Programa de Viajes y Transporte Rural (PVTR)<sup>1</sup> y el Gobierno de Malawi (1999)

#### Objetivos del estudio de caso

Este estudio del caso examina el papel del Programa de Viajes y Transporte Rural (PVTR) en Malawi y cómo ha contribuido a la política de transporte y al marco institucional del país. Examina los objetivos de la Política del Transporte Rural (PTR)<sup>2</sup>, e identifica las diversas estrategias de inversión, regulación y precios que se requieren para que la política tenga éxito. También se investiga el cuadro institucional de las actividades del transporte rural y las medidas empleadas para tratar los problemas financieros.

### 1 INFORMACIÓN

En Malawi, se ha establecido que hay varios factores que han limitado el impacto de los esfuerzos para tratar los problemas del transporte y los viajes rurales. Estos incluyen,

- i) La falta de políticas claras de las autoridades para tratar los problemas del transporte rural;
- ii) El desarrollo insuficiente de las tecnologías adecuadas;
- iii) La asignación inadecuada de prioridades para los viajes rurales y para el sector del transporte;
- iv) Planificación y financiación inadecuada;
- v) Débil marco institucional;
- vi) El subdesarrollo del sector en términos de infraestructura y medios; y la falta de coordinación.

El Gobierno de Malawi (GdM)<sup>3</sup> y el Programa del Transporte SubSahariano Africano (PTSSA)<sup>4</sup> acordaron encargarse conjuntamente de una serie de actividades con miras a mejorar la situación del transporte y calidad de vida de las comunidades rurales de Malawi.

El PVTR es una nueva iniciativa de desarrollo establecida en 1999 para tratar de una manera coherente los asuntos de transporte en el subsector. La meta de la PVTRM es contribuir a la reducción de la pobreza a través del mejoramiento de la accesibilidad a las mercancías socioeconómicas, servicios e instalaciones de las comunidades rurales.

El programa tiene los seis objetivos siguientes:

- i) Establecer una política clara de transporte y viajes rurales y con un marco

<sup>1</sup> "Rural Travel and Transport Programme (RTTP)" por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

<sup>2</sup> "Rural Transport Policy" (RTP)" por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>3</sup> "Government of Malawi (GoM)" por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>4</sup> "Sub-Saharan Africa Transport Programme (SSATP)" por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

- institucional;
- ii) Promocionar programas de transporte y viajes rurales;
- iii) Lograr una planificación integrada y una asignación racional de recursos;
- iv) Promocionar una infraestructura sostenible del transporte y los viajes rurales;
- v) Aumentar y mejorar el acceso a los medios de transporte; y
- vi) Promocionar la igualdad de los sexos en el transporte y los viajes rurales.

El programa enfatiza el desarrollo de políticas, estrategias y los instrumentos de implementación adecuados.

Las comunidades rurales son los principales beneficiarios de la PVTRM, los cuales, gracias al mejor acceso y movilidad, podrán en seguida usar mucho más los servicios sociales y económicos y las instalaciones disponibles. También se beneficiarán por el creciente uso de los medios adecuados de transporte. Los ministerios, departamentos y las organizaciones involucradas en el transporte y viajes rurales también se beneficiarán por medio de las reformas a las políticas y el ambiente que capacita la coordinación creada por el programa.

## **2 EL MARCO POLITICO**

En 1996, Malawi redactó un documento sobre la política del transporte rural basado en las experiencias conseguidas a través de la implementación de diversos proyectos pilotos. Antes de este documento, se habían iniciado la mayoría de las intervenciones del transporte rural, planeadas y llevadas a cabo por los ministros respectivos de cada especialidad y otras organizaciones sin la apropiada coordinación. El documento redactado sobre la política, que hace parte de la política nacional de transporte, es vital ya que explica claramente las metas, objetivos, instrumentos, estrategias del marco institucional y la lógica de la política de transporte y viajes rurales.

La política redactada del transporte rural aspira a suministrar el marco del subsector del transporte rural y se puede desarrollar de una manera bien coordinada, asegurando que las intervenciones se complementen unas a otras, y que no haya duplicación de funciones o incompatibilidades. Además, la política está orientada hacia la promoción, y asegura que las actividades del transporte rural sean implementadas por el gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, teniendo en cuenta las políticas relevantes de inversión, las metas del sector donde se explican claramente las directrices que conciernen la inversión, los mecanismos institucionales reguladores, los precios, los principios de los costos de recuperación y asuntos tales como el sexo de la personas y la seguridad.

### **2.1 Los Objetivos Específicos de la Política Rural de Transporte (PRT)**

Los siguientes son los objetivos de la PTR:

- a) Mejorar la accesibilidad de la población rural a los servicios socioeconómicos e instalaciones tales como hospitales, escuelas, mercados, fuentes de agua, molinos de molienda, etc.;
- b) Promocionar un enfoque integrado a la planificación y al cumplimiento de las intervenciones del transporte rural;
- c) Asegurar que se pongan en vigor los estándares de seguridad del transporte en las

- zonas rurales para minimizar la pérdida de vida y mercancías por accidentes; y
- d) La reducción la discriminación sexual en contra de las mujeres que se encargan de las actividades del transporte rural.

## **2.2 Las Estrategias de la Política del Transporte Rural (PTR)**

Como parte del proceso para lograr los objetivos de la PTR, el Gobierno de Malawi seguirá varias estrategias. Estas estarán guiadas por los tres principios siguientes:

- a) Las intervenciones de transporte en particular elegirán como objetivo las comunidades en desventaja;
- b) Asegurar que el planeamiento de la infraestructura carretera, fluvial, y de los servicios, acomoda los requerimientos de los medios no motorizados;
- c) Las comunidades estarán involucradas a todos los niveles de una manera activa en la identificación e implementación de las intervenciones del transporte rural.

## **2.3 Las Estrategias de Inversión**

- a) Se revisarán continuamente las medidas de las políticas fiscales sobre las actividades del transporte rural, cuando sea necesario, para estimular el desarrollo de la industria del transporte rural;
- b) Se incentivará los medios de inversión y de posesión del transporte rural en las comunidades locales a través de la provisión de los incentivos necesarios;
- c) Se suministrará la asistencia técnica selectivamente a los artesanos rurales para la formación de tecnologías apropiadas del transporte rural;
- d) El gobierno promocionará el establecimiento de instalaciones de crédito permitiendo que los empresarios gestionen los medios de transporte, para que los manufacturen y mantengan;
- e) El gobierno estimulará la educación cívica en las comunidades locales por la continua participación en las actividades de autoayuda, con el propósito de mejorar el mantenimiento a través de la creación de un sentimiento de apropiación;
- f) La construcción a toda capacidad se incentivará a todos los niveles en el transporte rural y será apoyado por el gobierno de Malawi y el sector privado;
- g) Se animará a las mujeres y niñas a invertir y participar en el proceso de toma de decisiones relacionado con los asuntos del transporte rural.

## **2.4 Las Estrategias Regulatorias**

- a) Se analizarán las leyes de tráfico carretero y marino para tomar en cuenta todos los asuntos de la política del transporte rural;
- b) Se promocionará un acceso equitativo al crédito en el ámbito rural a mujeres y hombres;
- c) Se introducirá la legislación para incluir al transporte no motorizado como parte del tráfico normal en las carreteras de Malawi;
- d) Se someterá a un número mínimo de estándares de seguridad a furgonetas y cualquier otro vehículo de transporte pago de pasajeros como se estipulará en la ley reformada de transporte por carretera;
- e) Se exigirán límites de pesos por eje de vehículos en las carreteras rurales para evitar la degradación de la infraestructura vial;

- f) El Gobierno asegurará el uso de los estándares apropiados en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial, para minorizar la degradación del ambiente y los accidentes.

## 2.5 Las Estrategias sobre Precios

Se debe estimular la inversión en el transporte rural a través de la promoción de la competencia para evitar los carteles afectando los precios de los pasajes y los fletes. Para facilitar esto:

- a) El gobierno continuará supervisando los efectos de la liberación de los precios de pasajes y fletes para asegurar una contribución positiva al desarrollo del transporte rural;
- b) El gobierno analizará los costes de operación de vehículos para dirigir efectivamente las políticas del transporte rural;
- c) Se estimulará la competencia entre los transportistas rurales para estabilizar los precios de pasajes y fletes.

## 3 EL MARCO INSTITUCIONAL

El subsector del transporte rural abarca la infraestructura (carreteras rurales, caminos, sendas, pasos de río y senderos), vehículos motorizados y no motorizados y los servicios del transporte. También incorpora el acceso físico de la población rural a las mercancías, servicios e instalaciones básicas. Las actividades del transporte rural son llevadas a cabo por diversas instituciones tanto en el gobierno como en el sector privado. A este respecto las estrategias y las intervenciones del transporte rural serán implementadas por todas las instituciones relevantes en todo el país.

Al nivel distrital, ministerial y departamental cada especialidad implementará estrategias de transporte rural por medio de sus oficinas distritales y también a través de Comités de Desarrollo del Distrito (CDD)<sup>5</sup>, Comités de Desarrollo Zonales (CDZ)<sup>6</sup> y Comités de Desarrollo Populares (CDP)<sup>7</sup>, que son las unidades de planificación e implementación a nivel local. Estas unidades también facilitan la participación comunitaria en la planificación e implementación de proyectos de desarrollo y serán reemplazadas por asambleas electas en los distritos, zonas y sub-zonas, respectivamente, cuando se implemente la nueva política de descentralización. Sin embargo, la capacidad a nivel distrital es muy limitada y hay esfuerzos en camino para desarrollar la capacidad de planeación y gestión de programas de desarrollo.

### 3.1 Otros Tópicos sobre la Capacidad

La inversión en el sector de transporte en Malawi se ha concentrado tradicionalmente en la construcción de la infraestructura carretera, ferroviaria y aérea, que sirven a centros comerciales, urbanos y distritos con poca atención a la mejora de los sistemas rurales de transporte. Esto ha resultado en un desequilibrio en la inversión dedicada a la industria del

<sup>5</sup> “District Development Committees (DDC)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

<sup>6</sup> “Area Development Committees (ADC)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

<sup>7</sup> “Village Development Committees (VDC)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

transporte. El transporte rural se ha marginado, de aquí la falta de financiamiento para este subsector.

Para corregir esto, se inició en 1994 un enfoque coherente de la planificación e implementación de transporte rural, con la iniciación del Quinto Programa Nacional del Gobierno de Malawi y de la UNDP. El Proyecto Piloto Integrado del Transporte Rural (PPITR)<sup>8</sup> junto con el Proyecto Rural del Transporte Motorizado (PRTM)<sup>9</sup>, las Carreteras de Acceso del Pueblo, la Unidad de Asistencia para Puentes (CAPUAP)<sup>10</sup> y la Unidad de Coordinación del Transporte Rural formaron el Componente del Transporte Rural del Programa III (Desarrollo Social) en el Quinto Programa Nacional del gobierno de Malawi y de UNDP. Este esfuerzo condujo a una mejora en la recolección de datos sobre los problemas y asuntos del transporte rural y del desarrollo de la Planificación Integrada de la Accesibilidad Rural (PIAR)<sup>11</sup>, la cual es una herramienta empleada en las intervenciones de planificación para tratar los problemas existentes.

En este proceso el gobierno también ha reconocido que la falta de fondos adecuados para financiar los programas de la PVTR es uno de los muchos factores que impide el progreso en la rectificación del desequilibrio y más específicamente el desarrollo del subsector del PVTR. Hasta la fecha, la asistencia ha sido suministrada por algunas agencias internacionales que proporcionan financiamiento y por socios colaboradores para poner en marcha cualquiera mejora substancial e inversiones en el subsector. Sin embargo, el sostenimiento sigue siendo un problema a causa de la falta de capacidad y de fuentes fiables de financiación para el mantenimiento de las carreteras y la infraestructura de transporte. La creación de la Autoridad Nacional de Carreteras (ANC)<sup>12</sup> y del Fondo para Carreteras tiene un prometedor futuro para el mantenimiento de la red vial incluyendo carreteras de accesos, sendas, caminos y senderos.

Igualmente importante es la implementación de la política de descentralización, que desconcentrará funciones y delegará poderes a las autoridades locales por medio de la creación de asambleas electas en los distritos, zonas y sub-zonas. La política de descentralización suministrará el marco legal para organizar de forma distinta las prioridades rurales de desarrollo y para crear un entorno permisible para la creación y provisión de la infraestructura y servicio de la PVTR. Sin este marco, no hay ninguna representación adecuada a nivel popular para articular adecuadamente problemas del transporte y los viajes rurales ni para construir una capacidad local sobre una base sostenible.

#### 4 CONCLUSIONES

Al final del programa, se prevé que el transporte y los viajes rurales habrán sido promocionados a través de una mejor comprensión de los programas de transporte y viajes rurales. Segundo, se habrá establecido una política y un marco institucional de transporte y viajes rurales. Esto involucrará entre otros, la adopción por el gobierno de Malawi de la

---

<sup>8</sup> “Pilot Integrated Rural Transport Project (PIRTP)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>9</sup> “Rural Motorised Transport Project (RMTP)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>10</sup> “Village Access Roads and Bridges Assistance Unit (VARBAU)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>11</sup> “Integrated Rural Accessibility Planning (IRAP)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>12</sup> “National Roads Authority (NRA)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

política nacional de transporte, el examen de la ley de transporte y el establecimiento de un marco para la implementación de la PVTRM. Tercero, el programa institucionalizará una planificación integrada y la asignación racional de recursos por medio de la implementación del sistema de desarrollo distrital por todo el país. El programa también establecerá mecanismos para conseguir el capital y el financiamiento continuo para las intervenciones del transporte y viajes rurales.

En la actualidad hay cuatro instituciones y ministerios principales involucrados en la planificación, desarrollo e implementación de los programas del transporte rural. Estos son el Consejo Económico Nacional (CEN)<sup>13</sup>, el Ministerio del Transporte (MdT)<sup>14</sup>, el Ministerio del Empleo (MdE)<sup>15</sup> y el Departamento de Administración Distrital y Gobierno Local (DADGL)<sup>16</sup>. A nivel popular estos Ministerios trabajan a través de los Comités Distritales de Desarrollo (CDD), los Comités de Desarrollo Zonales (CDZ) y los Comités de Desarrollo Populares (CDP). Esta es una estructura de planificación vertical centralizada, la cual no es ideal al tener presente el hecho que las necesidades y los requerimientos del transporte a nivel de pueblos son diversos, y los planificadores centrales encuentran difícil apreciar estas necesidades divergentes y agregarlas para satisfacer los requerimientos generales del transporte rural. Segundo, a causa de la complejidad de la red de transporte rural, es difícil para el gobierno central recoger y procesar la información para utilizarla en la planificación. Tercero, los recursos tardan mucho tiempo para transferirse desde el gobierno central al nivel comunitario y esto afecta la eficacia de los programas. Por último, donde se requieren intervenciones que no sean de transporte para mejorar la accesibilidad, puede que no se reconozcan tales asuntos al nivel central a causa de una asesoría ineficaz.

Para vencer los problemas inherentes de la estructura vertical centralizada, la PVTRM principalmente asignará responsabilidades para la implementación de las actividades del programa a las organizaciones populares a nivel comunitario. Esto se apoyará centralmente por medio de la dirección y coordinación de la política por el Departamento de Administración Distrital y Gobiernos Local.

**Este estudio del caso está tomado del documento “Malawi Rural Travel and Transport Programme , Government of the Republic of Malawi, 1999”.**

---

<sup>13</sup> “National Economic Council (NEC)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>14</sup> “Ministry of Transport (MOT)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>15</sup> “Ministry of Works (MOW)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)

<sup>16</sup> “Department of District and Local Government Administration (DDLGA)” por sus siglas en inglés (Nota del Traductor)