

EL PROYECTO DE MANTENIMIENTO VIAL EN EL OESTE DE UGANDA – UN ESTUDIO DE CASO DE PARTICIPACION COMUNITARIA

M. Wattam, IT Transport Ltd (1999)

Objetivos del Estudio de Caso

En la mayor parte de Africa, se están realizando algunos avances para desarrollar esquemas sostenibles para el mantenimiento de las redes viales nacionales. En participación con las Guías para la Participación Comunitaria en el Mantenimiento Vial desarrolladas por la empresa IT Transport, cuatro proyectos con estudios de casos fueron iniciados en Kenia, Uganda y Tanzania. El estudio de caso del Proyecto de Mantenimiento Vial en el Oeste de Uganda comenzó en mayo de 1996, enfocándose en la interacción de la información entre los agentes clave.

El proyecto es financiado conjuntamente por el Gobierno de Uganda y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Las facetas del proyecto incluyen el fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la participación comunitaria, el desarrollo de contratistas y la asistencia técnica para la rehabilitación.

1. INTRODUCCION: EL PROYECTO DE CAPACIDAD CONTRATISTA PARA EL MANTENIMIENTO VIAL EN EL OESTE DE UGANDA

El Proyecto de Capacidad Contratista para el Mantenimiento Vial en el Oeste de Uganda (WURMCBP)¹, a cargo del Ministerio de Obras, Vivienda y Comunicaciones (MoWHC)², comenzó en mayo de 1996 y se espera que tenga una duración de más de 4½ años. El proyecto tiene el objetivo de promover el desarrollo económico y reducir la pobreza en el Oeste de Uganda. Para lograrlo, el propósito del proyecto será establecer un sistema mejorado y receptivo para el mantenimiento sostenible de 1,157 km de vías de gravilla rehabilitadas. Esto involucra la rehabilitación de 974 km de vías de gravilla, seleccionadas en seis distritos del Oeste de Uganda los cuales son Bundibugyo, Hoima, Kabarole, Kibale, Masindi y Mubende.

El proyecto consta de varias facetas incluyendo el fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la participación comunitaria, el desarrollo de contratistas y la asistencia técnica para la rehabilitación.

2. EL COMPONENTE DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA

El componente de la participación comunitaria del WURMCBP es un esquema nuevo e innovador para la participación de la comunidad a este nivel del sector vial. El proyecto es visto como un proyecto piloto para los métodos nuevos de participación comunitaria

¹ Por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

² Por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

funcionando a través de un proceso de prueba y error, con minuciosas revisiones en cada fase. El esquema inicial fue desarrollado durante la primera fase cuando un consultor local fue empleado para evaluar los puntos de vista de la comunidad sobre los mejoramientos de las vías, los requerimientos para el mantenimiento, las características de diseño y sobre las oportunidades de contribución de la comunidad al proporcionar su trabajo y materiales. Después de éste estudio, un taller de lanzamiento de proyectos fue llevado a cabo en Hoima en 1996. Su propósito fue el explicar el proyecto a los agentes primarios y discutir los mecanismos para la participación de la comunidad. Derivado de esto, un Marco Lógico para el componente fue desarrollado.

2.1 El Componente del Esquema

El esquema detalla el propósito del componente de la participación comunitaria el cual es “establecer un sistema mejorado y receptivo para el mantenimiento sostenible de 1157 km de vías de gravilla rehabilitadas en el Oeste de Uganda, involucrando a las comunidades”. El informe inicial va más allá para enfatizar que el objetivo del componente es el “facilitar un nivel elevado de participación comunitaria ” en:

- el diseño de las vías de gravilla principales que están siendo rehabilitadas;
- en el empleo local en los trabajos de vías; y,
- el monitoreo de los trabajos viales.

Esto asegurará que los beneficios acumulados por la gente más pobre en el área del proyecto se maximicen. Los elementos que permiten lograr estos beneficios son “974 km de red vial rehabilitada y la incorporación de características de diseño determinadas por la comunidad” y “la implementación de mecanismos efectivos para facilitar la participación comunitaria en la administración de los impactos de las mejoras en las vías en el área del proyecto”. Las actividades necesarias para obtener estos elementos son:

- i) Involucrar a las comunidades, situadas a lo largo de las vías, en los diseños de mejoramiento viales.
- ii) Emplear a miembros de la comunidad, incluyendo a las mujeres, en los trabajos de mejoramiento viales.
- iii) El monitoreo de los trabajos de rehabilitación y mantenimiento por parte de las comunidades locales.
- iv) Emplear a miembros de la comunidad, incluyendo a las mujeres y jóvenes, en el mantenimiento manual rutinario de las vías de gravilla.
- v) La capacitación en materia de seguridad vial.

Dentro de estas actividades, los modos de participación se han realizado principalmente a través de la consulta a las comunidades, el intercambio de información y algunos debates. Específicamente, mejorando la comunicación entre el Ingeniero de Distrito (ID) y la comunidad que se encuentra localizada a lo largo de la vía. Se pensó que esto debería de realizarse a través de un Comité de Vías (CV) quien representaría a la comunidad. Así, la estructura básica para el intercambio de información se ilustra en la Figura 1. El CV esta compuesto de presidentes LCIII, LCII y LC1, un presidente del sub-condado, un funcionario para el desarrollo comunitario, representantes de las mujeres, representantes de los jóvenes, representantes de los transportistas y otros funcionarios importantes. Estos grupos fueron seleccionados a través de un análisis de los agentes interesados, y de éstos, son considerados los agentes primarios para que representen a la comunidad.

Para coordinar este proceso, un Funcionario de Vías de la Comunidad (FVC) bajo el MST fue contratado poco después de que la implementación del proyecto comenzara. Una de las actividades del FVC es facilitar el proceso de participación de la comunidad en la rehabilitación de vías.

En esencia, los CVs son los representantes de la comunidad actuando como un cuerpo tomador de decisiones y que conduce el flujo de información para y por parte del Ingeniero de Distrito. Esta información incluye tópicos técnicos de vías, seguridad vial y la divulgación de empleos generados por las carreteras.

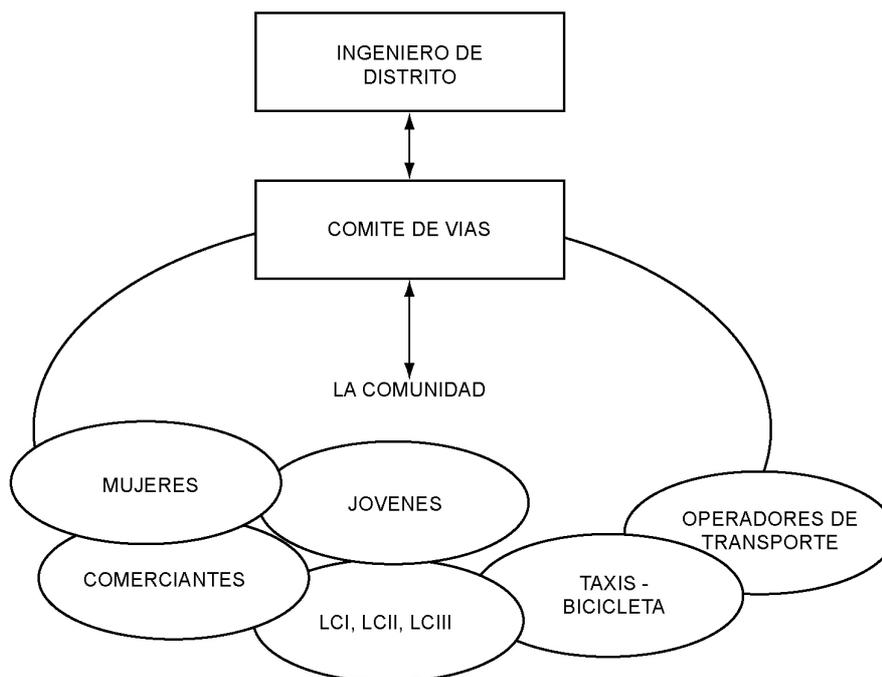


Figura 1: Organigrama para el Ingeniero de Distrito - Interface Comunitaria

2.2 Resultados Positivos del Componente de la Participación Comunitaria

La mayor parte de esta información proviene de la participación en la recolección de datos cualitativos realizada durante cinco días en el Distrito de Kaborole. Tal distrito es uno de los seis más grandes en el proyecto y también uno de los primeros en tener un CV. Dentro del distrito, el equipo estuvo concentrado en el condado de Burahya y en los sub-condados de Hakibare y Bukuku. La selección de los participantes en el estudio se basó en sus funciones percibidas, en las actividades del proyecto y en los beneficios acumulados por parte de las vías rehabilitadas y mantenidas previamente.

2.3 Involucrando a las Comunidades Localizadas a lo Largo de la Vía en los Diseños de Mejoramiento Vial

El papel del CV en el diseño inicial y en el proceso de planeación es principalmente consultivo. Los criterios de selección para los proyectos de vías fueron basados sobre los volúmenes de tráfico y el potencial de desarrollo socio-económico. Las selecciones fueron evaluadas económicamente y enviadas a la oficina central del MoWHC para su aprobación o rechazo. En otras palabras, las actividades iniciales del proyecto no se orientaron a responder a las necesidades expresadas por la comunidad local sino en los requerimientos técnicos

tradicionales de evaluación económica. Esto podría ser razonable ya que para cualquier vía de gran longitud, los beneficios son distribuidos mucho más allá de las comunidades que se encuentran a lo largo de la vía. Los miembros de la comunidad expresaron que se habían beneficiado del mejoramiento de las vías, sin embargo, también percibieron que las vías son responsabilidad del gobierno para servir a los intereses de los grupos de mayores ingresos. Esto podría ser peligroso si el proyecto está intentando sostener la participación comunitaria en el proyecto, como lo indica la siguientes citas textuales:

“La principal razón para la rehabilitación de la vía (entre Fort Portal y Kijura) son los cultivos de té ubicados en el área, y no porque sea nuestro deseo.” Boda Boda Cycle Operators Focus Group.

“Durante el periodo de mi contrato, yo diría que soy el propietario de la vía debido a que estoy trabajando actualmente en ella; pero después del término de mi contrato no puedo decir lo mismo”. Contratista de pequeña escala en la vía entre Fort-Portal y Kijura.

“Las vías pertenecen al gobierno” Mujer agricultora.

Así, el papel de los CVs es ciertamente consultivo en el diseño inicial y en las etapas de planeación. Los CVs actúan como grupo para ser informados de las actividades del proyecto educándose y capacitándose en los tópicos técnicos de las vías.

Para parte del personal distrital de ingeniería este enfoque tiene sentido ya que las comunidades pueden intentar decidir sobre cuestiones por encima de su conocimiento y por tal razón será más eficiente no involucrar a las comunidades en el proceso de diseño vial. Para los miembros del CV, éste proceso de educación les ha permitido expresarse de una manera más efectiva en relación con la rehabilitación y mantenimiento de las vías, con un mejor diálogo y entendimiento con los ingenieros. Esto ha sido útil cuando se está negociando la limitación, así como la rehabilitación continua de las vías, como fué pedido por el CV durante la extensión del tramo vial Fort Portal-Kijura, el cual fue aprobado por el MST. Desafortunadamente, los Ingenieros de Distrito no han sido positivos con respecto al poder que se les ha otorgado a los CVs. La mayoría de la discusión por parte de los CVs ha sido con el MST y a través del consejo local del comité de trabajos LCV. Este pobre canal de comunicación con la Oficina de los Ingenieros de Distrito podría ser un síntoma del proceso de formulación del CV.

Los CVs fueron formulados considerablemente y provistos de poder por el FVC quien es parte del equipo MST. Esto ha significado que los CVs vean al MST como su principal punto de contacto, lo cual fue señalado en una sesión de grupo donde la rehabilitación de vías fue referida como “el proyecto del hombre blanco”. Así, el vínculo entre el MST y el CV es fuerte y los vínculos entre el CV y el Ingeniero de Distrito son débiles. En un ejercicio por parte del grupo de Evaluación Rural Rápida (RRA)³ con algunos miembros del CV, se identificó al Consejo Local (CL) como el cuerpo al que se ha de recurrir si hay problemas con las vías. Los miembros del CV expresaron que no era conveniente recurrir al DE, ya que éste nunca escucharía.

³ Por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

2.4 Los Miembros de la Comunidad Local (incluyendo mujeres empleadas en las obras de mejoramiento vial)

El proyecto está constituyendo un sistema de mantenimiento que incluye los trabajos de rutina y periódicos. Estos se encuentran divididos entre el corte de hierba, la limpieza de alcantarillas utilizando mano de obra y los trabajos de nivelación de la superficie de rodamiento utilizando maquinaria. El empleo de pobladores locales en los trabajos viales ha sido limitado al mantenimiento rutinario basado en el uso de mano de obra, ya que la mayoría de los trabajos de rehabilitación y de mantenimiento periódico han sido basados en el uso de maquinaria. Además, hay empleo durante todo el año en los cultivos de té, lo cual afecta el deseo de la gente para trabajar en las vías. El MST ha motivado al DE y a los CVs para anunciar localmente las labores nuevas de trabajos en las vías. Sin embargo, con la racionalización de gastos de muchos empleados en la ingeniería distrital es muy probable que la mayoría de los contratistas y trabajadores provengan de esta base de empleados bien conocida.

2.5 ¿Es Efectivo el Comité Vial?

Los CVs son vistos como representantes de la comunidad y como el bloque inicial de la participación comunitaria. Los seminarios de inducción organizados por el MoWHC/MST están encaminados a prevenir conflictos potenciales que normalmente se presentan entre los proyectos viales y los residentes localizados a lo largo de éstos, especialmente en casos donde las vías se encuentran cerca de reservas naturales. También se presentan demandas pidiendo compensación por la pérdida de tierra debida a la extracción de arena y gravilla. Este proceso permitió la realización de interfaces técnicas y sociales en el diseño de trabajos viales, lo cual, en efecto, hace al proyecto más aceptable y orientado hacia la comunidad.

El CV también ha actuado como un foro de defensa para las comunidades, por ejemplo en pedir al proyecto que extienda una vía al siguiente centro comercial (como el tramo vial entre Fort y Portal-Kijura) o la instalación de tuberías de drenaje adicionales para hacer que el tramo vial entre Kyaitamba y Kabende sea transitable. Aunque se percibe cuando la comunidad se representa de buena manera por el CV, las actividades de los CVs no son bien conocidas en la comunidad, ya que parece haber poca retroalimentación.

El diseño de los proyectos reconoce realmente la necesidad de un esquema balanceado entre hombres y mujeres en las labores viales. Más adelante, la fase de implementación reconoce la necesidad de un criterio de discriminación positivo, por ejemplo, asignando tareas ligeras, específicamente a mujeres; en los trabajos de inspección de limpieza y en los mejoramientos veredales. Sin embargo, no se ha podido lograr el desarrollo total del potencial de las mujeres debido a la naturaleza típica del trabajo físico requerido y a la baja estima por parte de la sociedad sobre los empleos que las mujeres realizan.

3 CONCLUSIONES

Con la participación, especialmente a nivel nacional, el gobierno está comprometido a fortalecer la capacidad institucional en la planeación e implementación de proyectos de infraestructura vial. El gobierno ha decidido establecer una Autoridad o Dependencia de Vías autónoma en julio del 2000. Mientras tanto, el gobierno ha establecido una Unidad de

Formación de Agencias de Vías en abril de 1998, siendo parte de su tarea retirar servicios en el sector vial. En este respecto, una transformación y un desarrollo institucional es probable que asegure el fortalecimiento de la participación comunitaria en el esquema nuevo del gobierno, especialmente cuando este proyecto de experimentación es discutido y/o aplicado nuevamente en otros distritos.

La participación comunitaria se ha convertido cada vez más en piedra angular en los proyectos de desarrollo social, aunque el sector transporte se ha quedado atrás. El esfuerzo por parte del WURMCBP para integrar e implementar la participación comunitaria ha sido un elemento innovador, dándole al proyecto técnico una “cara humana” permitiendo un diálogo formativo con los representantes de la comunidad a través de los CVs.

REFERENCIAS PRINCIPALES

MoWTC (1997). Guidelines on role and activities of LCIII works committees in road maintenance capacity building, MoWTC.

WURMCBP (1998). Working with works committees on road rehabilitation, WURMCBP.

WURMCBP (1998). Community participation phase II review report, WURMCBP.

Parkman-O'Sullivan & Graham (1996). Draft Inception report, executive summary of the Road maintenance building project, Uganda.

Parkman-O'Sullivan & Graham (1997). Socio-economic baseline study for the Fort Portal -Kijura Road.

Wattam, M. (1999). The Western Uganda Road Maintenance Project: a Case Study in Community Participation. IT Transport.