

TOPICOS SOBRE LA GERENCIA A NIVEL LOCAL

C. Malmberg Calvo (1998)

Objetivos del documento

Sumario

Un requisito indispensable para la implementación de mejoras sostenibles de la infraestructura rural es una clara definición de quién asume la propiedad de los bienes, quién financia su mantenimiento, y cómo se movilizan los recursos para la administración de responsabilidades. En el pasado eran los gobiernos quienes financiaban y administraban los recursos para las vías rurales. Recientemente, sin embargo, la escasez de recursos humanos y financieros en los países en desarrollo ha hecho que los gobiernos no puedan responsabilizarse sino por una pequeña parte de los muchos kilómetros de las redes de caminos en zonas rurales.

Los encargados gubernamentales de las políticas de transporte y las agencias internacionales han prestado poca atención a la organización de las instituciones que administran y financian las vías de acceso rurales. La ausencia de una estructura institucional bien definida para tratar los temas de la infraestructura de transporte rural amenaza la sostenibilidad de los esfuerzos presentes y futuros para eliminar la pobreza y aislamiento rurales. Este documento describe un marco institucional para mejorar el manejo de los caminos rurales a cargo del gobierno y las comunidades.

Temas claves

- El primer paso del cambio es el desarrollo de políticas y estrategias de transporte que sean consistentes con los planes generales de desarrollo rural. Estas deben de indicar los fundamentos conceptuales para llevar a cabo las reformas, definiendo la función de los gobiernos, las comunidades, la participación del sector privado, y las agencias internacionales que provean financiación. El patrocinio del sector privado en el diseño de estrategias conlleva a soluciones prácticas, manteniendo la participación de los responsables de las políticas del transporte, y asegurando que todo este proceso se encuentra bien encauzado. Una estrategia efectiva debe conllevar a respuestas claras sobre los cuestionamientos de la propiedad de las vías locales gubernamentales y comunitarias. También es importante saber cómo se puede movilizar la capacidad económica de los gobiernos y comunidades locales para administrar las vías bajo su responsabilidad.
- No se puede esperar que cada gobierno y comunidad regional tenga todas las funciones y atribuciones necesarias para la administración de las redes de transporte. Los diferentes niveles del gobierno, las comunidades, y el sector privado deben de distribuirse las tareas de acuerdo a su capacidad. Por ejemplo, el sector privado podría encargarse, a un bajo costo, de la preparación de planes y programas de trabajo, contratos, cantidades de obra, y su supervisión. Los gobiernos locales deben también desarrollar su rol como clientes, además de sus habilidades en la planeación para sus ciudadanos.

Tópicos claves

- Los síntomas de los problemas de manejo del transporte rural
- Las causas de fondo de estos problemas
- Un marco para la reforma
- Administrando las vías de los gobiernos locales
- Administrando las vías y caminos comunitarios

1. INTRODUCCION

En las últimas décadas varios intentos se han hecho para mejorar el transporte rural en los países en desarrollo, pero sin lograr unas redes de transporte sostenibles. Con frecuencia, se proveyeron servicios no adecuados, en sitios inapropiados, y dotándolos de la tecnología equivocada. Los problemas fueron más pronunciados cuando la atención se concentró en la construcción de vías, en vez del mejoramiento en el acceso. Este capítulo investiga los síntomas y las causas de fondo de esta situación.

2. LOS SINTOMAS EN EL MANEJO DEL TRANSPORTE RURAL**2.1. Falta de claridad en las responsabilidades**

En la mayoría de los países en desarrollo, las responsabilidades del transporte rural se encuentran concentradas en el gobierno central, donde una multitud de agencias se encargan de la provisión de caminos rurales. Además, muchos países han modificado la estructura de las organizaciones que supervisan las vías locales bajo la responsabilidad del gobierno, transfiriendo la responsabilidad de un ministerio a otro, causando confusión. Por ejemplo, hasta que el Ministerio de Caminos y Autopistas fué creado en 1981 en Gana, por lo menos cinco ministerios tenían la responsabilidad de las vías rurales. Al hacer estos cambios, los gobiernos esperan mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, entregando un mayor número de caminos en mejor estado. El cambio continuo, y el gran número de departamentos ministeriales involucrados en la construcción de vías, han resultado en una situación en la cual nadie sabe realmente quién se encuentra a cargo de los caminos rurales.

Muchos países no tienen el marco legal para manejar la asignación de carreteras y caminos a las comunidades. Los esfuerzos para crear cierta “sensación de pertenencia comunal” de las vías, en otras palabras, una voluntad para mantenerlas, han sido erráticos y no han tenido en cuenta una definición clara de los derechos y responsabilidades legales de las comunidades. Mientras que en algunos países se considera ilegal la apropiación de vías por parte de las entidades no gubernamentales, en todo caso se han asignado responsabilidades para mantener las vías rurales a las comunidades rurales. La ausencia de un marco legal para la apropiación de vías rurales por el sector privado o las comunidades puede llevar a la asignación de todas las responsabilidades a los gobiernos locales, aunque éstos no tengan los recursos para esta labor. En Tanzania, la buena voluntad de las comunidades para mantener las vías de acceso construidas con participación ciudadana se acabó en el momento en que el

gobierno se apropió oficialmente de las responsabilidades del mantenimiento, pero sin llevar éstas a cabo.

Se les ha pide frecuentemente a las comunidades locales a que colaboren en la mejora y mantenimiento específico de las vías construidas o mejoradas por el gobierno, los organismos no gubernamentales (ONG), y las agencias internacionales. De hecho, se ha estimulado a las regiones a que asuman algunas de estas responsabilidades. Sin embargo no debe de confundirse la colaboración comunitaria con la toma de responsabilidades para el mantenimiento o la apropiación de las vías. Las experiencias de Malawi y otros países han mostrado que las comunidades son más propensas a contribuir en especie para la construcción de puentes o vías, por ejemplo con mano de obra, que para el mantenimiento vial. En Zambia varios programas de financiación proporcionaron efectivo y alimentos a las comunidades para que mejoraran la calidad de las vías, pero esperando que éstas fueran mantenidas voluntariamente. Pero es improbable que las comunidades realicen estas tareas a cambio de nada si solamente han recibido un solo pago. La dependencia de voluntarios sin paga para acometer las tareas habituales de mantenimiento de las vías a cargo del gobierno no es sostenible, y conlleva a una confusión de responsabilidades.

2.2. La Desintegración de los Sistemas de Planeación

Aunque los gobiernos regionales son generalmente las autoridades legítimamente constituidas para hacerse cargo de las vías rurales, muchos caminos son planeados por el gobierno central sin tener en cuenta la opinión de las regiones. Las agencias del gobierno central hacen su trabajo frecuentemente sin consultar a las autoridades regionales, aunque se espera que éstas últimas se hagan cargo del mantenimiento vial. Por ejemplo, dos agencias de alto nivel en Nigeria, el Programa de Desarrollo Agrícola y el Directorado Federal de Alimentos, Caminos e Infraestructura Rural, construyeron varios caminos, dejando su mantenimiento en manos de los gobiernos regionales. En muchas ocasiones varias vías fueron construidas en la misma zona pero a cargo de agencias diferentes. Muchas de estas vías no se encontraban entre las prioridades regionales, o la responsabilidad de su mantenimiento no fué asignada a la autoridad vial competente. Por consiguiente, muchas de estas vías no tienen dueño, y reciben mantenimiento con una frecuencia inadecuada.

La planeación está no está coordinada, y además es inconsistente. Se requiere de un sistema amplio de planeación para evaluar los requerimientos de los clientes, lo que significa que en este momento no se atienden muchas de las necesidades básicas de los hogares rurales. Mientras que la Infraestructura Rural del Transporte (IRT) permite la entrega de varios servicios, los ministerios se encargan de cubrir las necesidades y suministrar las vías requeridas por sus clientes particulares. Los miles de kilómetros de vías en las zonas rurales de África han sido construidas en proyectos rurales o de alimentos a cambio de trabajo, por ONG, compañías madereras, y comisiones agrícolas del cacao y algodón. Sin embargo, estas carreteras han sido hechas sin una política o estrategia nacional consistente, y sin consultar a los departamentos viales encargados de su mantenimiento. Por ejemplo, una ONG construyó miles de kilómetros de carreteras en Zambia en el primer lustro de los años 90s para aliviar el hambre causada por la sequía. Actualmente nadie se hace cargo de estas vías, por lo que se están deteriorando rápidamente. Teóricamente los hogares

rurales están cubiertos este tipo de proyectos de infraestructura. En práctica, sin embargo, sus requerimientos sólo son cubiertos marginalmente por el estado, o casualmente por otros agentes.

2.3. La Insuficiente Capacidad Vial

Los empleados viales regionales tienen pocos incentivos en su trabajo. Los salarios oficiales, más bajos que los del sector privado, han afectado la capacidad técnica del personal de las agencias viales, conllevando a una situación con muchas posiciones vacantes y baja moral. Los bajos salarios estimulan a los empleados viales a hacer trabajos adicionales para mejorar sus ingresos. Esta situación se agrava en los gobiernos regionales, ya que en éstos los empleados tienen pocas opciones en su carrera, y existen menos oportunidades para entrenarse que en los ministerios. Adicionalmente, las condiciones de vida son bastante difíciles. Muchos departamentos de obras civiles están a cargo de personal sin la educación necesaria, en ocasiones sin interés en sus labores, quedando muchas posiciones vacantes. Incluso el tener un oficial competente no cambiaría mucho las cosas, puesto que éste tendría pocos recursos a su disposición.

El sector privado poco participa en las carreteras rurales. En varios países las obras civiles se llevan a cabo a través del gobierno, o utilizando contratistas privados. Los gobiernos tienen bastante experiencia empleando contratistas privados, frecuentemente extranjeros, para las obras importantes de las carreteras rurales. Generalmente los procesos de contratación son manejados por el ministerio relevante en la capital. En contraste, los gobiernos regionales tienen poca experiencia en la administración formal de los contratos. Pocas veces emplean los servicios de consultores locales en la planeación e interventoría de los proyectos de infraestructura rural. Esto se debe en parte al tamaño reducido de los contratos que estos gobiernos pueden ofrecer, por lo que pocas empresas experimentadas se sienten atraídas por los proyectos en las zonas rurales, y en parte a la falta de experiencia de los gobiernos y comunidades negociando con el sector privado. Los gobiernos regionales sufren de la falta de experiencia en la administración de contratos. Y esta ausencia de contratos con frecuencia frena la participación en el sector vial de los consultores y contratistas pequeños locales.

Adicionalmente, una administración centralizada y unas malas vías conectando las áreas urbanas y rurales han perpetuado una distribución con sesgo urbano de los recursos financieros y humanos. En varios países esta dicotomía puede ser profunda. Los responsables de las políticas de transporte atienden primero las necesidades que ven más cerca. Ellos viven en zonas urbanas, por lo que intentan solucionar los problemas de estas áreas primero. Los distritos urbanos se hacen escuchar mejor, además que pueden afectar la estabilidad interna de un país. Los gobiernos centrales han acelerado la migración rural a las ciudades sin darse cuenta, al no haber respondido a las necesidades de los habitantes rurales, ni tampoco haber creado la capacidad local para que ellos las puedan resolver.

2.4. Estándares y Métodos Inadecuados de Diseño

Las políticas y programas de transporte rural de muchos países en desarrollo se han concentrado en la provisión de autopistas convencionales para el uso de vehículos

motorizados. Esto se debe a que los planes y materiales utilizados en la educación de ingenieros fueron influenciados por las necesidades de países con elevados ingresos. Muchos asistentes técnicos extranjeros han estimulado el uso de estándares que son más adecuados para el tipo de tráfico existente en sus países de origen. El tema de los estándares y métodos ha sido descrito ampliamente en previas publicaciones, tales como en Stock y de Veen (1996), por lo que no será tratado en este documento.

2.5. Las causas de fondo

La causa común de todos los síntomas arriba mencionados es un gobierno local e instituciones comunitarias débiles. En varios países en desarrollo, los gobiernos son fuertemente centralistas. Estos tienen representantes a nivel central, regional, distrital, subdistrital, y veredal. Muchos ministerios y empresas gubernamentales se encuentran estructurados verticalmente, donde la toma de decisiones y el control financiero están altamente centralizados.

Debido a que los ministerios centrales controlan los recursos al nivel de los gobiernos locales, a éstos últimos se los absuelve de cualquier responsabilidad sobre la infraestructura y otros servicios rurales. Las agencias del gobierno planean las vías sin consultar a las regiones, marginando a los participantes y usuarios de esta infraestructura. La intervención de las agencias internacionales financiando estos proyectos, con frecuencia acentúa el suministro centralizado de caminos rurales. Las agencias internacionales reaccionan a la debilidad de los gobiernos locales respaldando a los ministerios de los gobiernos centrales. De esta forma evitan tratar con los gobiernos regionales, contribuyendo sin querer al debilitamiento de las estas instituciones locales.

El fortalecimiento de las instituciones locales a través de una descentralización efectiva es la clave del desarrollo rural. Esto implica la formación de las capacidades locales en los sectores públicos y privados. Esto se hace a través de: unas políticas adecuadas; una estructura de manejo efectiva; un control democrático de los gobiernos regionales; ofreciendo incentivos; y con un personal motivado y bien educado. El tema primario es interdisciplinario: la necesidad de un marco adecuado para el desarrollo rural. El tema secundario, en cambio, está relacionado con un área específica: en el caso de IRTs, la falta de instituciones y financiamiento coherentes para mejorar de una manera sostenible. Es esencial una doble estrategia que tenga en cuenta los temas primarios y secundarios para promover el desarrollo de servicios que reúnan las necesidades prioritarias de la población rural.

3. UN MARCO PARA LA REFORMA

3.1. Las Políticas y Estrategias para el Transporte Rural

Las políticas y estrategias del transporte rural tienen dos funciones importantes. Primero que todo, sirven de marco conceptual, indicando el camino que las reformas han de seguir. Segundo, organizan y dan consistencia al sector del transporte rural, cuando se tienen en cuenta a sus actores principales. Estas estrategias, para ser efectivas, deben de responder efectivamente a los problemas ya mencionados. No es suficiente simplemente producir documentos describiendo los problemas existentes,

señalando la forma de resolverlos e indicando los objetivos deseados. Además, lo que se requiere es un proceso detallado a través del cual los actores de este proceso adapten los programas de reforma a su contexto específico (véanse las notas del curso sobre la formulación de políticas y estrategias del transporte rural).

3.2. El Apropiamiento y la Responsabilidad

Los gobiernos centrales con frecuencia dejan la responsabilidad de las carreteras rurales a las autoridades locales, aunque muchas veces la adjudicación de vías y responsabilidades de mantenimiento locales no estén claras. En repetidas ocasiones las vías no tienen quién las mantenga, ya sea porque no se ha adjudicado un mayordomo local para su cuidado, o los gobiernos locales no las atienden. Por ejemplo, a muchas carreteras importantes construidas por ONGs les puede faltar un responsable legal para su mantenimiento así se encuentren ubicadas dentro de los límites administrativos de algún gobierno local.

Asimismo, un paso importante en las reformas es definir claramente al propietario de los activos de la infraestructura. La definición clara de los derechos de propiedad es un requisito para el diseño de las estructuras de manejo local encargadas de los caminos rurales. Un elemento clave en esta estructura es la asociación del sector público y privado. Esta sociedad se conforma mejor cuando se otorga legalmente la propiedad de las carreteras y caminos a las comunidades y grupos interesados, tales como los propietarios de la tierra, las cooperativas agrícolas, y ONGs.

3.3. La Capacidad Local

La apropiación de las vías requiere de habilidades de gerencia y conocimientos técnicos. Debido a esto se entiende por qué muchas agencias internacionales han preferido trabajar con los ministerios centrales, evitando a las autoridades locales. En muchos casos, los gobiernos locales no son más que oficinas sin importancia. Sin embargo, aunque los ministerios centrales tienen capacidad técnica, no están interesados en el mantenimiento de IRTs a largo plazo. Los gobiernos y agencias internacionales financiando estos proyectos deben mantener una perspectiva a largo plazo, fortaleciendo a las instituciones públicas y privadas, y así no podrán tener la excusa de que “no existe suficiente capacidad local”. En cambio se debe respaldar el desarrollo de esquemas que movilicen los recursos necesarios. Por ejemplo, sería demasiado costoso el dotar a cada uno de los gobiernos locales de todas las funciones necesarias para el manejo de las vías rurales, aunque estas podrían ser cuidadas por el sector privado a un costo razonable.

Por supuesto, la transferencia de responsabilidades a los gobiernos y comunidades locales debe de ser gradual, teniendo en cuenta la participación del sector rural privado en el manejo de las vías, debe de ser gradual. Sus redes de transporte son pequeñas, y por esto mismo los contratos son de muy baja cuantía como para atraer el interés de las firmas de consultoría competentes. Sin embargo, varios contratos pequeños para la dotación de servicios de manejo pueden ofrecerse en grupo a través de contratos conjuntos, juntando los proyectos de diferentes comunidades¹. Para la

¹ Aunque la partición de los contratos grandes en otros de menor tamaño facilita la entrada al mercado de los contratistas pequeños, es necesario ofrecer cantidades de obra lo suficientemente grandes como para que los consultores locales se interesen en establecerse en zonas rurales.

formación del control gerencial necesario local se necesita tanto del sector público como del privado, así como del desarrollo de economías de escala.

4. MARCO PARA EL MANEJO DE CARRETERAS A CARGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Con los procesos de descentralización en marcha en la mayoría de los países en desarrollo, a los gobiernos locales se les están asignando las responsabilidades del manejo de las vías en sus territorios. En otros países, en cambio, las responsabilidades de las vías rurales permanecen en manos de los ministerios centrales. Hay casos en los que un ministerio central administra los caminos, pero de parte algún gobierno local. Todas las agencias viales deben de administrar la red competentemente.

Muchos países no tienen información suficiente sobre las redes viales locales, tanto a nivel central como regional. Las inspecciones viales regulares no se llevan a cabo, y hay falta de datos sobre el registro de las vías, su condición y uso. Dos pasos son indispensables para definir las responsabilidades relacionadas con las vías: primero, un inventario y clasificación de funciones de las redes de IRT, y segundo, definir a quién pertenecen estas redes.

4.1. El Inventario y Clasificación Funcionales

La mayoría de las vías de la red terciaria están bajo el control de los gobiernos locales, mientras que las carreteras de acceso y los caminos vecinales son la responsabilidad de las comunidades y otras entidades no gubernamentales. Los gobiernos locales pueden, sin embargo, asumir la responsabilidad de algunas carreteras y caminos, mientras que las comunidades pueden hacerse cargo de algunas vías de menor importancia de la red terciaria. Por ejemplo en Tanzania, los concejos locales son los dueños y autoridades a cargo de los caminos de herradura que unen dos distritos. En el caso mencionado, este tipo de caminos tiene más prioridad que algunas carreteras.

El inventario vial suministra información sobre las funciones, condiciones y uso de la red de IRT. Estos datos pueden añadirse a los registros públicos de carreteras y caminos para así obtener una base de datos completa de las responsabilidades y características relacionadas con la IRT. Las inspecciones anuales futuras pueden entonces determinar si la clasificación y asignación de las responsabilidades de una vía en particular ha sido la más adecuada.

Los inventarios de las vías gubernamentales regionales deben de seguir un proceso relativamente estandarizado. Este incluye una evaluación de la condición de las capas de rodadura, el cual incluya estructuras de drenaje, y el volumen y composición del tráfico. El análisis del tráfico debe incluir ciclistas, coches de tiro, tractores, motociclistas, y peatones. Estos inventarios deben de ser completados con información sobre la ubicación de servicios importantes a lo largo del camino, tales como hospitales, mercados, y escuelas.

Mucho más complejo es el desarrollo de un inventario de la extensa red de carreteras y caminos comunitarios. Este tipo de inventarios debe de ser simple evitando la costosa recolección de grandes volúmenes de información. En Sudáfrica, por ejemplo, la fotografía aérea y satelital fué empleada para obtener una visión conjunta de la red de caminos sin clasificar. Otros países como Zambia, han puesto su confianza en inventarios sencillos cuando se trata de evaluar las necesidades de accesibilidad, utilizando un sistema de puntajes para identificar las funciones y características de esta red. Las vías son recorridas tanto en vehículos o a pié tanto por inspectores viales del gobierno, o representantes comunales. Tales esfuerzos pueden ser comenzados en alguna región o distritos piloto, para luego ser extendidos a toda la red.

4.2. La Propiedad Legal

Para establecer la asignación de carreteras y caminos individualmente, se necesita la designación un dueño o entidad responsable. Las siguientes inspecciones anuales determinarán si la clasificación y apropiación han sido las más convenientes. Esta asignación debe de ser revisada periódicamente, puesto que en ocasiones se requiere cambiar a los responsables. Por ejemplo, algunas vías asignadas a un gobierno pueden ser adoptadas por las comunidades o incluso abandonadas si nadie se apropia de estas responsabilidades, debido a la escasez de recursos. Las vías de reciente construcción podrían tener que ser asignadas como responsabilidades del gobierno central. El sistema de manejo anual de las vías puede, a través de inspecciones regulares, conseguir la suficiente información necesaria para que la propiedad de las carreteras sea transferida en una forma organizada, evitando el deterioro vial.

Es de especial importancia que las zonas rurales se acostumbren rápidamente a ser propietarias de las vías. Esta propiedad puede cambiar de manos una vez que nuevos servicios sean construidos a lo largo de las vías, tales como mercados o clínicas. Los inventarios viales rurales se efectúan solamente cuando se prepara el mejoramiento de una vía. Muy de vez en cuando se repiten. Sería útil si un sistema se implementara actualizando los registros legales de las vías con datos sobre sus condiciones, uso, y función. La entidad más apropiada para llevar estos registros sería la misma que se encuentra a cargo de las vías gubernamentales regionales.

4.3. La Creación del Manejo y Capacidades Locales

Los gobiernos locales pueden movilizar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus deberes con las IRTs de varias formas. En el pasado, era común que los gobiernos locales establecieran una unidad interna para manejar proyectos y llevar a cabo obras civiles. La asistencia técnica y capacitación eran suministradas con el objetivo de mejorar la capacidad de estas unidades a través de programas financiados por agencias internacionales. Sin embargo, esta asistencia sólo ha logrado la transferencia de conocimientos y habilidades a los empleados del gobierno de forma marginal. Con frecuencia, los miembros de las agencias viales no están entrenados para ofrecer capacitación, por lo que los asistentes técnicos terminan realizando las labores de rutina ellos mismos. Además, con la sola excepción de los países con grandes departamentos locales de gobierno, las autoridades no han podido llevar a cabo el manejo interno de las vías. Esto es debido a que las redes rurales son

demasiado pequeñas como para que se justifique el dotar de capacidades técnicas a cada una de las unidades del gobierno.

La racionalización y la reducción de las exigencias sobre la capacidad de manejo de las agencias gubernamentales tienen dos etapas. La primera es la contratación de obras con el sector privado. La contratación externa es bastante económica en áreas rurales donde los volúmenes de trabajo no son constantes en el año. Las empresas pequeñas producen obras de mejor calidad a menor costo que las agencias gubernamentales, puesto que son más flexibles en la creación de incentivos, empleo y despido de personal, estableciendo condiciones de trabajo, adaptando técnicas a las capacidades y recursos locales, y teniendo en cuenta las restricciones políticas y sociales. Los contratos escritos pueden ser supervisados, y esto mismo es un incentivo para manejarse eficientemente, así las obras se den en contrato al sector privado, como puede ser en Ghana, o a una empresa estatal, como en Mozambique. El mejor incentivo para el buen desempeño es, por supuesto, el pronto pago al sector privado.

El segundo paso es la contratación externa de las principales tareas de gerencia a los consultores locales. Cuando los contratistas privados se encargan de las obras, los gobiernos pueden entonces concentrarse en el tipo, cantidad, y calidad de la IRT a producir, así como de su construcción y financiamiento. Muchas de las habilidades requeridas de los gobiernos regionales no son sencillas, y con frecuencia no las tienen. Entre estas tareas están la planeación de obra, preparación y evaluación de licitaciones, la otorgación de contratos, supervisión, interventoría física, contabilidad, y el pago oportuno a los contratistas. Los gobiernos regionales podrían conseguir estos servicios a través del sector privado. El desafío es conseguir que los volúmenes de trabajo sean lo suficientemente grandes como para que las empresas consultoras se sientan atraídas a las áreas rurales.

4.4. El Establecimiento de un Marco y Métodos para la Planeación

El gobierno central es generalmente el responsable de toda la planeación y dirección conjuntas. En la mayoría de los países, sin embargo, no existen procesos de planeamiento consolidados para el transporte rural o para su infraestructura. Hay varios métodos de planeación y criterios para seleccionar los proyectos de mejoramiento vial, pero éstos solamente sirven si se emplean dentro de un marco de planeación para obras importantes y el mantenimiento vial.

Un primer paso en los procesos de planeamiento regionales es la evaluación de las prioridades de diferentes sectores. La planeación del mantenimiento de las vías existentes y de la IRT bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales debe ser parte del proceso de planeación anual. El marco de este proceso deberá participativo y con consultas frecuentes, ofreciendo incentivos si hay un buen desempeño. La inversión en el marco de la planeación deberá dar suficientes beneficios que la justifiquen.

5. EL MANEJO Y FINANCIAMIENTO DE LAS CARRETERAS Y CAMINOS VECINALES

En la mayoría de los países el gobierno ha entregado la responsabilidad de las vías de acceso y los caminos vecinales a las comunidades. Estas, sin embargo, pocas veces han asumido esta responsabilidad. De hecho, no construyen ni mantienen las vías aunque se las considere importantes.

5.1. Construyendo la Apropiación y Capacidad Comunitarias

Las carreteras y caminos de acceso permanecen con frecuencia sin ser registrados. Sin embargo, se considera que pertenecen a los propietarios de los terrenos adyacentes, a las comunidades, o a las empresas comerciales, tales como las firmas madereras, plantaciones de té, y compañías mineras. Como regla general, nadie es responsable de una vía o un camino en particular hasta que alguna entidad gubernamental le haya otorgado algún derecho de propiedad. Las partes interesadas pueden entonces asumir el mantenimiento de vías sin dueño, o simplemente abandonarlas. De hecho, las vías pueden ser cartografiadas y clasificadas, aunque no tengan un propietario.

5.2. La Propiedad Legal

La apropiación de las vías privadas necesita de un marco legal que permita a las comunidades y entidades no gubernamentales asumir las responsabilidades necesarias para su manejo. Sin leyes que garanticen los derechos de la comunidad sobre las carreteras y caminos veredales, y sin otros incentivos, es muy difícil generar un interés que se traduzca en un manejo efectivo de esta infraestructura. La responsabilidad del gobierno regional de las carreteras puede ser asignada a algún departamento oficial, pero entregando la propiedad de las vías a una entidad no gubernamental. Esta puede ser un grupo de propietarios rurales o una aldea, basándose en la aprobación comunal de las vías y promoviendo un interés activo en éstas.

La transferencia de la propiedad vial requiere de procedimientos rápidos y explícitos, incluyendo la consulta de las partes involucradas. Cuando una vía rural cambia de dueño, en particular cuando se transfiere del sector público al privado, se requiere una atención especial puesto que sale de una entidad oficial a las manos de una entidad privada. Por ejemplo, si una vía se encuentra bajo la responsabilidad del gobierno regional aunque ya no se considere como tal, se debe de informar a todas las partes involucradas para decidir quién debe de asumir esta responsabilidad. De otra forma, la vía puede llegar a deteriorarse.

Sucede con frecuencia que las agencias viales tienen bajo su responsabilidad más kilómetros de los que pueden mantener. Es imperativo que la responsabilidad sobre cada una de las carreteras y caminos esté clara. El uso de procedimientos rápidos para modificar el registro de las vías es importante sobre todo cuando los departamentos viales gubernamentales identifican las redes principales que pueden mantener efectivamente dados sus recursos. Estas redes principales no incluyen todas las vías, por lo que muchos kilómetros podrían terminar sin ningún dueño. Por esto mismo, el futuro de estas vías debe ser definido. Algunas no tendrán ninguna importancia y pueden ser abandonadas. Otras necesitan que alguien se apropie de ellas. Al menos,

las autoridades regionales deben de contactar a los posibles propietarios como una cuestión de rutina.

5.3. El Planeamiento de las Carreteras y Caminos Vecinales.

La planeación del transporte ha estado dominada por un énfasis en la provisión de caminos. Sin embargo, otras metodologías podrían solucionar los problemas de falta de accesibilidad con mayor eficiencia y a un costo más bajo (Dawson y Barwell, 1993). Por ejemplo, los programas para reparar y mantener los molinos de grano tienen un mayor impacto en la reducción de las cargas de transporte que la rehabilitación de carreteras. Con frecuencia los estándares fijados por el gobierno para las vías de acceso son demasiado elevados, teniendo en cuenta el tráfico y los recursos locales. En estos casos, unas mejoras sencillas a los caminos de tierra podrían ser suficientes, dado su bajo volumen de tráfico, resultando en una reducción de costos.

Los criterios y procesos de planeación, aunque provean información útil para estos procesos, no deben de reemplazar la participación local en la toma de decisiones, aunque provean información útil para este proceso. La participación local es un tema complejo y será tratado brevemente. Con frecuencia los pobladores de las provincias no se expresan con claridad y tienen bajos ingresos, por lo que los líderes locales no les dan a sus opiniones mucha importancia. Aunque los líderes locales deben de estar involucrados en la planeación, construcción, y mantenimiento de las carreteras y caminos de acceso, pueden llegar a ser un obstáculo en algunos procesos. En muchos casos los líderes comunales y élites regionales son reacios a una mayor participación ciudadana, puesto que esto puede incidir en las relaciones de autoridad. La participación le proporciona a la gente más opciones, y hace que exija ciertas responsabilidades de sus dirigentes, lo cual puede modificar las estructuras de poder y la distribución de recursos entre los grupos sociales. Los líderes, por tanto, son reacios a estimular la participación de todos los miembros de la comunidad. Las estrategias necesarias para una participación exitosa incluyen pasos específicos para estimular la participación del pueblo.

5.4. Asesoría Técnica y Gerencial

Las comunidades requieren de asesoría técnica (diseño y estándares viales, materiales adecuados, planeación del trabajo), y gerencia técnica (contabilidad financiera, manejo de licitaciones, obtención de servicios), para poder así desempeñarse efectivamente en las nuevas responsabilidades adquiridas con la apropiación de carreteras y caminos.

La falta de conocimientos técnicos prácticos se menciona con frecuencia como uno de los principales obstáculos para un manejo comunitario efectivo. La experiencia ha demostrado que las habilidades necesarias para el mantenimiento vial pueden transferirse efectivamente a las comunidades a través de un maestro de obras en pocos días, incluyendo unas cuantas visitas periódicas de supervisión. El proyecto de la Unidad de Asistencia a las Carreteras y Puentes de Aldeas² de Malawi descubrió que un solo día de entrenamiento, utilizando la teoría y experiencia práctica, es suficiente para preparar a los líderes de los grupos comunitarios de trabajo en los

² Conocido en inglés como "The Village Access Roads and Bridges Assistance Unit" (Nota del Traductor)

aspectos técnicos del mantenimiento vial. Las visitas periódicas de supervisión de un maestro de obra del departamento vial colaboran a que la comunidad cumpla un programa anual para las actividades de mantenimiento.

Las aldeas pueden agruparse en asociaciones viales basadas en una participación comunitaria masiva, y con poca intervención del gobierno. Este tipo de asociaciones puede basarse en las estructuras tradicionales de liderazgo, asambleas vecinales, familias, asociaciones de agricultores, transportadores, o cualquier otra clase de grupo con intereses comunes. En Ghana muchos pueblos han también creado subcomités de infraestructura. Estos fijan las prioridades presentándolas en las plenarios de los comités de desarrollo vecinales para que sean consideradas. Las asociaciones de los pueblos tienen comités de desarrollo conjuntos discutiendo los proyectos, como por ejemplo las carreteras, las cuales pueden afectar a varias comunidades. Estos comités pueden ser denominados como los propietarios legales de una vía, para así poder obtener uno de los requerimientos necesarios para obtener financiación.

Las comunidades tienen que organizarse para poder llevar a cabo los trabajos de planeación y programación de una manera rápida y eficiente. En varios países, esto significa una organización de las labores basada en la estacionalidad de la oferta de mano de obra.

6. CONCLUSION

Este documento presenta una lista práctica de herramientas institucionales. El gobierno, las comunidades, y otros participantes en estos procesos deben de establecer cuáles de estas herramientas funcionarían dadas las circunstancias particulares de cada país. Los gobiernos locales y las comunidades tienen pocos recursos, y existe un sector privado débil en muchos países del África del Sub-Sahara. Con los incentivos adecuados, sin embargo, podrían reunir los recursos y aprovechar la oportunidad para superar este aislamiento. Las agencias internacionales donantes de los recursos deben de apoyar estos intentos de reforma internos, haciendo más fácil el intercambio de las experiencias internacionales y la provisión del capital inicial para poder llevar a cabo estos programas de reforma.

Algunos países tienen sistemas de demarcación en los cuales la responsabilidad de las redes principales comienza donde termina la de las carreteras y caminos vecinales. La apropiación privada podría aumentar el número de kilómetros de vías recibiendo un mantenimiento rutinario. Esto reduciría a la mitad los costos de mantenimiento de las vías públicas con los mismos estándares de ingeniería y tráfico. Ha llegado la hora de constituir un marco legal para manejar y financiar las redes viales de más bajo nivel. Este marco podría basarse en la formación de incentivos para fomentar la apropiación y la entrega de poderes a las comunidades. Estos incentivos incluirán herramientas legales, disposiciones para compartir costos, y la asistencia técnica y gerencial.

REFERENCIAS PRINCIPALES

Barwell, I. (1996). *Transport and the Village: Synthesis of Findings and Conclusions from Village-Level Travel and Transport Surveys and Related Case Studies*. Discussion Paper 344. Washington, D.C.: World Bank.

Carvalho, S. (1994). *Social Funds: Guidelines for Design and Implementation*. Working Paper 34. World Bank, Human Resources Development and Operations Policy Department. Washington, D.C.: World Bank

Connerley, E. and Schroeder, L. (1996). *Rural Transport Planning. RTTP Approach Paper*. Working Paper 20. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Africa Technical Department. Washington, D.C.: World Bank

Dawson, J. and Barwell, I. (1993). *Roads Are Not Enough*. London: Intermediate Technology Publications.

Donkor, E. (1995). *Establishing a Clear and Consistent Organizational Structure for Road Network Management*. Paper presented to the SATCC/RMI Seminar, Pretoria, April.

Elias, T. (1995). *Community Participation in Access Planning: The Case of PIRTP in Malawi*. Case Study for Rural Travel and Support Program, World Bank, Africa Technical Department. Washington, D.C.: World Bank

Garnier, P. and Van Imschoot, M. (1993). *The Administration of Labor-Intensive Works Done by Contract: A Practical Guide*. Geneva: U.N. Development Programme and the International Labour Organisation.

Gopal, G. and Marc, A. (1994). *World Bank-Financed Projects with Community Participation*. Discussion Paper 265. Washington, D.C.: World Bank.

Green, D. B. (1994). *Decentralized Public Service Provision in Sub-Saharan Africa: A False Start. Lessons from the Decentralization: Finance & Management Project*. Associates in Rural Development, Inc. Washington, D.C.

Heggie, I. G. (1995). *Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform*. Technical Paper 275. Washington, D.C.: World Bank.

Heggie, I. G., Donkor, E. O. and Malmberg Calvo, C. (1995). *Establishing a Clear and Consistent Organizational Structure*. Paper presented at the Road Maintenance Initiative Subregional Seminar, Nairobi, November.

Henwood, B. (1995). *Policy Guidelines for Provincial District and Local Roads*. A Discussion Document. Kwazulu Nata Department of Transport, Durban.

Hoban, C. Riverson, J. and Weckerle, A. (1994). *Rural Road Maintenance and Improvement: Best Practice Paper*. Report TWU 11. World Bank, Environmentally Sustainable Development, Transport, Water and Urban Development Department, Washington, D.C.

Ivansson, S. and Ngdahl, B. (1995). *Private Roads in Sweden*. World Bank, African Technical Department, Washington, D.C.

Ivansson, S. (1995). *Development of Good Governance in the Road Sector in Finland*. Working Paper 21. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Africa Technical Department, Washington, D.C.

Kessides, C. (1993). *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*. Discussion Paper 212. Washington, D.C.: World Bank,

Lantran, J. M. (1993). *Managing Small Contracts: Practical Guidance on How to Streamline and Manage Small Contracts for Public Works and Services*. World Bank and Economic Commission for Africa, Sub-Saharan Africa Transport Program, Africa Technical Department, Washington, D.C.

Louis Berger International Inc. (1996). *Study to Improve Management and Financing of Roads*. Final Report. Prepared for the Ministry of Communications and Transport, Government of Zambia, Insaka.

Malmberg Calvo, C. (1998). *Options for managing and financing rural transport infrastructure*. World Bank Technical Paper No.411.

- Marc, A. Graham, C. and Schacter, M. (1993). Social Action Programs and Social Funds: A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa. Technical Note 9. World Bank, Africa Technical Department, Human Resources Division, Washington, D.C.
- Msimbe, L. G. (1994). The Organizational Framework for Community Transport Infrastructure in Tanzania. Rural Travel and Transport Program, Dar-es-Salaam.
- Parker, A. (1995). Decentralization: The Way Forward for Rural Development. Policy Research Paper 1475. Washington, D.C.: World Bank.
- Riverson, J. Gaviria, J. and Thircutt, S. (1991). Rural Roads in Sub-Saharan Africa: Lessons from World Bank Experience. Technical Paper 141. Washington, D.C.: World Bank.
- Sabai, M. T. (1995). Report on the Terms and Conditions of Service for the Road Staff. Paper prepared for the Road Maintenance Initiative, World Bank, Washington, D.C.
- Schroeder, L. (1994a). A Guide to Sustaining Rural Infrastructure Investments. Decentralization: Finance & Management Project. Washington, D.C: United States Agency for International Development.
- Schroeder, L. (1994b). Provision and Production of Rural Roads in Developing Countries: A Synthesis of Research Findings. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Silverman, J. M. (1992). Public Sector Decentralization. Technical Paper 188. Washington, D.C.: World Bank.
- Silverman, J. M. (1995). Local Government and Participation. World Bank, Africa Technical Department, Environmentally Sustainable Development Division, Washington, D.C.
- Smoke, P. (1993). Local Government Fiscal Reform in Developing Countries: Lessons from Kenya. *World Development* 21(6): 901–23.
- South Africa, Department of Transport, Road Classification Consortium. (1991). Road Classification and Identification of Levels 3 and 4 Roads in South Africa. Report PN040/01/91/09/1491. Pretoria.
- Stowers, J. and Talvitie, A. (1994). Highway Functional Classification Study Guidelines. World Bank, Transport, Water, and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Taute, A. (1993). Proposed Criteria for Road Proclamation. Committee of State Road Authorities (CSRA), South Africa.
- Wingfield, P. (1996). U.K. Experience: Contracting Out Planning and Management of Local Government Roads. Presentation at the World Bank Annual Road Agency Seminar, Washington, D.C., December.
- Wingfield, P. (1994a). Bank-Financed Projects with Community Participation: A Manual for Designing Procurement and Disbursement Mechanisms. Africa Technical Department, Washington, D.C.
- World Bank (Economic Development Institute) and Economic Commission for Africa. (1991). The Road Maintenance Initiative: Building Capacity for Policy Reform. Volumes 1–3. Washington, D.C.