

LA FINANCIACION DE LA INFRAESTRUCTURA RURAL DE TRANSPORTE

C. Malmberg Calvo, World Bank (1998)

Objetivos del documento

Sumario

Un requisito indispensable para mejorar de una manera sostenible la infraestructura rural de transporte es saber a ciencia cierta quién financiará el mantenimiento y las mejoras viales. En el pasado el tema de la financiación de vías rurales se ha centrado primordialmente en el papel de los gobiernos. Debido a la escasez de recursos humanos y financieros en la mayoría de los países en desarrollo, y dado el elevado número de kilómetros de vías y caminos vecinales, los gobiernos pueden asumir solo la responsabilidad de una parte de la red vial.

Este documento presenta un marco para mejorar el financiamiento de vías locales a cargo del gobierno, y de las carreteras y caminos vecinales. El elemento clave es un enfoque efectivo para definir el papel de los gobiernos y comunidades locales para responder a esta pregunta: ¿quién proveerá una fuente adecuada y continua de financiamiento, especialmente para labores de mantenimiento?

Temas claves

Un marco financiero sostenible para el mantenimiento de vías rurales, caminos de importancia, y puentes peatonales debe de formarse con financiación coherente basada en la colaboración entre los gobiernos, las comunidades, y el sector privado. Muchos países industrializados han establecido esquemas que permiten la propiedad privada de vías en el nivel más alto de las redes, en las vías con peajes, e incluso al nivel más bajo, aquel de las vías de acceso. La propiedad privada de vías es eficiente y rentable económicamente, especialmente en el nivel más bajo de las redes. Si se tienen en cuenta la influencia combinada de dos tendencias—la descentralización y el papel cada vez más importante del sector privado—se puede decir que el momento ha llegado de adoptar los esquemas institucionales que permiten al grupo más grande del sector privado, los pequeños agricultores, asumir mayores responsabilidades sobre el nivel más bajo de la red vial.

Tópicos claves

- Los síntomas de una financiación inadecuada
- Un marco para la reforma
- La financiación de las vías a cargo de los gobiernos locales
- La creación de un marco y métodos de planeación
- La financiación de carreteras y caminos comunitarios

1. INTRODUCCION

En todos los países existe una frontera donde la responsabilidad directa del gobierno sobre el sistema vial termina, y empieza aquella de la red de carreteras y caminos vecinales. La propiedad privada puede aumentar considerablemente los kilómetros de vías que reciben mantenimiento regularmente, y así reducir a la mitad los costos de mantenimiento de las vías públicas con estándares similares de ingeniería y tráfico. Un marco financiero eficiente estaría basado en la creación de incentivos adecuados que generen el sentimiento de apropiación en la comunidad, con la habilitación y movilización de recursos locales. Estos incentivos pueden ser instrumentos legales, acuerdos para compartir costos, y la provisión de asistencia técnica y gerencial.

Los acuerdos para compartir costos comprueban que las vías tienen demanda, aumentan la base de los ingresos, y dan incentivos a las comunidades para que se organicen ellas mismas como asociaciones viales. Los contratos escritos deben de ser fijados entre la asociación comunitaria vial, y la agencia o fondo vial local. Las comunidades que no cumplan sus obligaciones contractuales deberán perder todos los privilegios de compartir estos costos, y además pagar de vuelta todos los fondos recibidos. En Madagascar y Sudáfrica los acuerdos para compartir costos entre los gobiernos locales y las comunidades hacen que las comunidades asuman la responsabilidad de mantenimiento de algunas vías.

2. LOS SINTOMAS DE UNA FINANCIACION INADECUADA

2.1 La Falta de Claridad en las Responsabilidades

Se ha pedido con frecuencia a las comunidades locales a que contribuyan a la mejora y mantenimiento de vías construidas y mejoradas a través de programas del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, y de otros organismos donantes de fondos. Mientras que se acepta la toma de responsabilidades, estas contribuciones comunitarias no deben de confundirse con un compromiso para el mantenimiento, o con asumir las responsabilidades que conlleva la propiedad de las vías. Pocas veces se ha consultado y acordado con las comunidades las responsabilidades de mantenimiento de éstas, y aquellas a cargo de las agencias viales rurales. Las experiencias en Malawi indican que las comunidades están más dispuestas a contribuir en especie, incluyendo la mano de obra, para la construcción de un puente o una carretera, que para el mantenimiento. En Zambia, los programas donantes de los recursos pagaron a las comunidades, tanto en alimentos como en dinero, por la mejora de vías y caminos, los cuales se esperaba que mantuvieran de forma voluntaria. Sin embargo, es improbable que las comunidades lleven a cabo estas tareas si solamente se les ha pagado una sola vez para hacerlo. No es sostenible depositar la confianza del mantenimiento continuo de las vías en el trabajo voluntario no remunerado, y conlleva a una confusión de responsabilidades.

2.2 La Desintegración del Sistema de Planeación

Los recursos financieros no se distribuyen económicamente debido a la falta de un sistema efectivo de planeación. Una de las principales razones de esto es la reacción de los agentes principales a incentivos distorsionados. Tradicionalmente los

presupuestos están respaldados por donantes, y también gozan del favor de los políticos. Los recursos se asignan a las obras de capital, mientras que se ignora la planeación continua de actividades repetitivas, las cuales eran antes parte del proceso del planeación. En los gastos de mantenimiento vial, la rehabilitación total se prefiere sobre las mejoras por tramos, aunque la mayoría de las agencias viales son conscientes de la efectividad económica del mantenimiento, y de que las mejoras de tramos problemáticos permiten el acceso en todas las épocas del año con un menor costo que la rehabilitación. La rehabilitación de carreteras se prefiere sobre la de puentes y caminos peatonales. De esta manera los recursos no se distribuyen óptimamente entre los gastos de capital y mantenimiento, y entre las vías y mejoras más sencillas de la infraestructura rural de transporte.

2.3 La Financiación Insuficiente e Incierta del Mantenimiento

Hay una escasez general de recursos para el mantenimiento en casi todos los países en desarrollo. La mayoría de las asignaciones gubernamentales son insuficientes para el mantenimiento de las redes, y en la mayoría de los casos sólo cubren del 5 al 15% de lo necesario. En muchos países los presupuestos se han reducido de tal manera que solo alcanzan para pagar al personal, los gastos administrativos, y algunas reparaciones de emergencia, dejando muy poco para el mantenimiento. Al principio los donantes fueron parte del problema, por ser el principal respaldo de los presupuestos. Ahora, sin embargo, ellos no financian los proyectos de rehabilitación si no se ha organizado el mantenimiento vial de antemano.

Además, la asignación de recursos del gobierno central a las autoridades locales es impredecible e inconstante. Los gobiernos locales reciben un estimado de los recursos que recibirán del presupuesto para el siguiente año fiscal y así poder preparar planes realistas. Infortunadamente, los recursos transferidos son siempre menores a los valores estimados originalmente. Incluso en países que poseen fondos viales (lo cual permite la asignación planeada y continua), la financiación puede ser irregular e inconstante, en especial durante los primeros años que funciona el fondo. En Tanzania, por ejemplo, los concejos de los distritos locales no fueron informados de los niveles esperados de financiación provenientes de los fondos viales gubernamentales, volviendo inútiles los esfuerzos de planeación y programación.

2.4 La Capacidad Local Inadecuada

La falta de financiación continua desincentiva al personal encargado de las vías en el nivel local. El salario de los empleados públicos, más bajo que en el sector privado, ha afectado negativamente la capacidad técnica del personal de las agencias viales, lo que deja muchas posiciones vacantes y una baja motivación. En contraste con el personal de los ministerios centrales, los empleados de los gobiernos locales tienen menos posibilidades en sus carreras profesionales, y reducidas oportunidades para capacitarse. Los departamentos de muchos distritos de obras son encabezados por personal sin la preparación o motivación adecuadas, y por esto muchas posiciones quedan vacantes.

3 UN MARCO DE REFORMA

Al cabo de décadas de una fuerte centralización de los sistemas de gobierno, muchos países están dando pasos a la descentralización. La descentralización efectiva (o devolución) depende de un balance de responsabilidades políticas, institucionales, y fiscales. La asignación y control de finanzas es una de las bases de la descentralización. Sin embargo, muchos esfuerzos de descentralización son parciales: las responsabilidades administrativas se asignan a los gobiernos locales, mientras que los gobiernos centrales permanecen en control de los elementos fiscales. La descentralización parcial, sin embargo, corre el riesgo de perpetuar la debilidad de los gobiernos locales, permitiendo retomar la responsabilidad de éstos por parte de los gobiernos centrales, mucho más fuertes, con la excusa de un mal desempeño.

3.1 La Financiación

El principal tema financiero que debe de solucionarse con respecto a la infraestructura rural de transporte es quién pagará por su mantenimiento. Las cuatro fuentes de financiamiento más populares son los fondos de organismos donantes, las subvenciones de los presupuestos centrales gubernamentales, los ingresos locales (de los gobiernos regionales y comunidades), y las asignaciones de los fondos viales específicos. Estas fuentes proporcionan fondos de capital y/o para gastos frecuentes. Hasta ahora y para el futuro próximo, los organismos donantes han proporcionado la mayor parte de los fondos de capital empleados. En seis países africanos (Camerún, Kenia, Malawi, Nigeria, Senegal, y Tanzania), la financiación externa era del 50 al 90% del total de la inversión en vías rurales, y del 10-20% de los recursos disponibles para el mantenimiento (Gaviria, 1991).

Los donantes de recursos son cada vez más reacios a financiar gastos en infraestructura nueva a menos que se haya organizado el mantenimiento de antemano. El desafío es entonces asegurarse de obtener una fuente de fondos confiable y suficiente para el mantenimiento. Esta fuente deberá ser de la región para asegurarse que las inversiones son sostenibles, y debe depender a largo plazo de acuerdos para compartir costos con los gobiernos y grupos beneficiados. El compartir los costos entre los gobiernos centrales y las instituciones locales da a estas últimas un fuerte incentivo para mantener la infraestructura rural de transporte, y es una manera importante de influir y así obtener recursos a todo nivel.

4 LA FINANCIACION DE VIAS A CARGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

4.1 La Financiación del Mantenimiento

La sostenibilidad de cualquier vía depende del mantenimiento oportuno. La financiación del mantenimiento necesita un flujo de fondos continuo y adecuado. La entidad gubernamental responsable de las vías locales debe saber cuanto recibirá, y en qué momento. Sin una programación de las tareas clara, ésta se vuelve imposible, incrementando los valores unitarios y los costos no previstos por los contratistas. Los recursos necesarios para el mantenimiento de las redes viales pueden estimarse aproximadamente con un enfoque basado en los activos de la infraestructura.

4.2 Los Recursos Obtenidos Localmente

Los gobiernos locales manejan pocos recursos, los cuales varían bastante debido a diferencias en la base económica y en la capacidad administrativa. Con frecuencia, las principales fuentes de ingresos locales son los impuestos a los mercados y negocios. Por ejemplo, en un distrito rural en Malawi, las tarifas de los mercados componen el 67 por ciento de los ingresos. Hay otros impuestos sobre los predios, los productos agrícolas locales, y la construcción. Los impuestos sobre los predios comerciales son fáciles de recolectar, y son lógicos puesto que reflejan el buen nivel de acceso, y el uso de las vías. Los gobiernos locales también se involucran en diferentes negocios, como pueden ser bares, hoteles, y servicios de transporte para expandir sus ingresos. Sin embargo, este tipo de empresas pierde dinero con frecuencia.

Los ingresos locales son una muy pequeña proporción de todos los recursos asignados a las vías bajo la responsabilidad de los gobiernos locales en la mayoría de los países en desarrollo. La financiación para el mantenimiento proveniente de los impuestos locales tiende a ser irregular y no es tan confiable como los recursos que provienen de los presupuestos centrales. Se puede mejorar la recolección local de impuestos a través del fortalecimiento de los instrumentos para hacer respetar la ley, un sistema judicial confiable, e incentivos para los encargados de recoger los impuestos.

Muchos países han tenido una experiencia limitada utilizando tarifas a los usuarios (las licencias, por ejemplo) como una fuente de recursos para el mantenimiento de vías. En muchos casos los transportadores locales, negociantes, y agricultores han aportado dinero para el mejoramiento de vías bajo la responsabilidad del gobierno. Estos aportes generalmente se dan una sola vez, y no puede esperarse que sean una fuente de financiación formal a largo plazo. Otros recursos pueden encontrarse con el impuesto predial. En muchos países, el acceso vial es un elemento importante de los impuestos prediales. Los impuestos prediales no son recogidos en muchos países, sobre todo si la tierra no es propiedad de particulares, o es cedida al gobierno central. Se debe entonces de explorar la posibilidad de imponer tarifas para el mantenimiento y acceso que estén conectadas con los impuestos prediales.

4.3 Las Transferencias Fiscales Centrales y Locales

Las transferencias del presupuesto del gobierno central a los gobiernos locales son la principal fuente de financiación de estos últimos para las vías muchos países. En estos casos el gobierno central fija las cantidades a financiar asignadas a las vías locales. Con frecuencia, las transferencias son específicas a cada sector, y no se otorgan como subvenciones en conjunto, las cuales no tienen las restricciones usuales. Al depender de la financiación del gobierno central para el mantenimiento, surgen tres problemas:

1. Solo una pequeña proporción (menos a 5 por ciento) de los ingresos del sector público está disponible para los gobiernos rurales.
2. Con frecuencia, los gobiernos locales reciben sus asignaciones en dos grupos: gastos de capital, y gastos frecuentes. Los gastos frecuentes podrían cubrir los salarios de la unidad a cargo de las vías rurales. Además, hay una gran diferencia

entre las cantidades estimadas y aprobadas a los gobiernos locales, y aquellas que realmente se reciben.

Para evitar la dependencia de los presupuestos centrales, varios países han empezado a financiar el mantenimiento a través de fondos viales específicos para esta tarea. Esta "nueva generación" de fondos depende de las tarifas a los usuarios, y tienen un futuro promisorio. Las tarifas a los usuarios se recogen centralmente, e incluyen impuestos a la gasolina, licencias, tarifas de tránsito internacional, y peajes (estos últimos más comunes en los países africanos de habla francesa). La principal fuente de ingresos de estos fondos viales son los impuestos a la gasolina. Debido a que la gasolina es consumida por automotores a través de toda la red vial, los fondos viales deben entonces financiar no solamente las vías principales, sino todas las vías (más información sobre los fondos viales puede encontrarse en el documento 3:2:a).

4.4 Los Costos de Mantenimiento Compartidos

Pueden obtenerse mayores recursos para el mantenimiento vial si se comparten los gastos con los gobiernos locales, aumentando así la proporción mantenida de las redes. Esta forma de distribuir los costos a través de subvenciones iguales de parte y parte involucra a los usuarios viales, al gobierno central, o a los donantes que financien cantidades similares a las proporcionadas por los gobiernos locales. El mantenimiento de vías a cargo de los gobiernos locales y financiado por los fondos viales es más complejo que el de las vías principales. Esto se debe a que algunas vías locales no son viables económicamente, aunque resuelvan varias necesidades económicas, sociales, y administrativas. Los usuarios viales no deben ni pueden hacerse completamente responsables del mantenimiento de las vías locales. Además los pobladores locales deben beneficiarse primordialmente del acceso a los servicios importantes. Los gobiernos locales deben compartir este costo con los usuarios viales y además contribuir su parte de los ingresos recogidos localmente, o pedir transferencias adicionales de los gobiernos centrales (o asistencia financiera en conjunto).

5 EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO Y METODOLOGIAS DE PLANEACION

La planeación de las vías a cargo de los gobiernos locales debe basarse en un diálogo continuo entre la ciudadanía local y el personal de la gobernación local. La ciudadanía, al ser consultada por la gobernación local, puede mencionar sus preocupaciones y preferencias. Ya que esta ciudadanía va a aportar importantes sumas para el mantenimiento, la planeación debe tener en cuenta sus exigencias y observaciones. La planeación y los programas deben ser transparentes y estar sometidos al escrutinio y veto de los representantes de la ciudadanía.

Los gobiernos locales deben describir las exigencias de la ciudadanía en un plan, y enviarlo, junto con una petición de fondos, a las oficinas locales encargadas de las vías rurales. Los programas viales deben ser coordinados regionalmente por un comité de desarrollo, la oficina regional de la agencia vial, o alguna junta vial regional. De esta forma se reúnen los planes de los diferentes gobiernos locales, y la agencia vial puede determinar la evolución de la red vial en términos de desarrollo,

mejoras, y rehabilitación. Los gobiernos locales pueden entonces reajustar sus planes y mejorar la programación de las obras.

El proceso de planeación participativo se convierte en un ejercicio presupuestario en el que los ciudadanos locales tienen que enfrentarse con restricciones en los gastos. La ciudadanía y los gobiernos locales deben entonces escoger entre unos altos estándares técnicos o el cubrimiento. Cuando para otorgar las subvenciones de inversión se requiere demostrar el mantenimiento de la infraestructura existente, se estimula a la ciudadanía para que consiga los recursos adicionales necesarios para mantener las vías existentes. En otras palabras, cuando se evalúan paralelamente los gastos continuos y de capital, se hace claro que las decisiones de inversión específicas deben basarse en las demandas anuales futuras que un nuevo proyecto impondrá en los presupuestos de gastos continuos. Aquellos grupos con intereses en el proyecto deben de determinar si la inversión está al alcance de sus recursos económicos.

La óptima asignación de recursos es un objetivo importante del planeamiento. Los gobiernos locales deben de darse cuenta de las altas tasas de retorno del mantenimiento al compararse con nuevos proyectos de capital, y también los altos retornos de las mejoras viales por tramos cuando se comparan con la rehabilitación total. El argumento principal para mantener un presupuesto consolidado es la importancia de evaluar las necesidades del mantenimiento al mismo tiempo que aquellas del desarrollo y mejoras viales. Un marco con presupuestos consolidados permite al gobierno y ciudadanía locales evaluar las opciones teniendo en consideración las demandas que los costos de mantenimiento pondrán sobre los ingresos futuros.

6 EL FINANCIAMIENTO DE LAS CARRETERAS Y CAMINOS COMUNITARIOS

Se requiere de un marco institucional básico para habilitar y estimular a las comunidades para que tomen la responsabilidad de aquellas carreteras y caminos sin apropiar, y aquellas carreteras que no son mantenidas por las agencias viales locales. De esta forma existirán argumentos para crear una asociación de vías y caminos comunitarios entre los sectores público y privado: la propiedad privada reduce los costos de mantenimiento a menos de la mitad que en el sector público, aumentando el número de kilómetros de vías recibiendo mantenimiento continuo (Ivarsson y Nydahl 1995).

6.1 Los Acuerdos para Compartir Costos

Los acuerdos para compartir los costos de mantenimiento de las carreteras y caminos comunitarios deben de cumplir con tres condiciones. Los acuerdos:

1. Deben ser un incentivo financiero para que las comunidades se organicen ellas mismas.
2. Deben de incrementar los ingresos.
3. pueden comprobar los niveles de demanda y así mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

Con frecuencia, las comunidades solicitan a los donantes algunas subvenciones para aquellos proyectos que mejoran la calidad de las carreteras y caminos de acceso. En pocas oportunidades, sin embargo, existen acuerdos para compartir los costos del mantenimiento. Las comunidades deben de comprar los materiales, y obtener la asistencia técnica que no se encuentra en su localidad, para así manejar y mantener las carreteras y caminos.

Existen acuerdos informales para compartir los costos del mantenimiento vial. Por ejemplo, las comunidades podrían motivar al personal de las agencias viales para que den asistencia técnica a través del pago de gastos de viaje, mientras que las comunidades podrían dar otros recursos como tierra, mano de obra, y materiales para obras de mantenimiento o mejoras viales. En Gana, las comunidades locales pagan por el combustible y los viáticos de los operadores que les han sido asignados por el ingeniero regional. A largo plazo, sin embargo, los acuerdos para compartir los gastos para las mejoras y el mantenimiento viales deberían en lo posible ser preparados formalmente por escrito.

6.2 La Asistencia Técnica y Gerencial

Las comunidades necesitan asistencia para el manejo de los contratos y licitaciones. El principal desafío de las licitaciones comunales no es solamente llevar la contabilidad adecuada, sino también el fortalecimiento estructural de los organismos locales. En algunos proyectos financiados con donaciones (como es el caso de los fondos de desarrollo de la infraestructura comunitaria), los grupos comunales son los usuarios finales de los créditos externos. Estos grupos deben de aprender a llevar las cuentas financieras adecuadamente en los casos en que actúan para la obtención de productos, obras civiles, o servicios dentro y fuera de la localidad.

Los acuerdos para compartir gastos entre las comunidades y los fondos viales requieren una auditoría técnica y financiera. Las agencias donantes y los marcos legales existentes en muchos países no son con frecuencia los más apropiados para la provisión y desembolso de fondos entre las comunidades. Las agencias viales de los gobiernos locales y los proyectos financiados por los donantes pueden ayudar inicialmente a las comunidades para que éstas obtengan productos y servicios. Una encuesta de proyectos financiados por varios bancos indica que cuando las comunidades participan en la provisión de inversiones en las comunidades, se mejora su sostenibilidad, y una mayor proporción del gasto va a la economía local, generando oportunidades, empleo y conocimiento en la comunidad.

6.3 La Financiación de las Vías y Caminos Comunitarios

Es probable que la principal fuente de fondos sean las mismas comunidades y los donantes internacionales, al menos a corto y mediano plazo. A largo plazo, y a medida que aumenta la descentralización, los gobiernos locales pueden colaborar con parte de la financiación de la infraestructura comunitaria. Sin embargo, las comunidades mismas tendrán las principales responsabilidades para la financiación de la infraestructura rural de transporte, aunque podrían compartirse algunos costos de mantenimiento con algún fondo de mantenimiento vial

6.3.1 La Financiación de Inversiones a través de Donantes

En la mayoría de los países, y en el Africa Subsahariana especialmente, los donantes internacionales aportan la mayor parte de los fondos para la infraestructura rural. El dinero se ofrecía para su uso en carreteras, o de lo contrario era retirado. Simplemente ofrecían dinero para “carreteras o nada”. Las comunidades podrían aceptar e incluso colaborar mejorando las vías, pero si se les diera la opción, también podrían decidirse por otros tipos de inversiones, como por ejemplo la provisión de agua potable. Las prioridades de las comunidades pueden identificarse a través de las necesidades para compartir costos, y permitiendo a las comunidades elegir entre varios tipos de inversiones. Los fondos sociales y comunitarios, o aquellos de la infraestructura rural, tienen ambas características.

Los fondos tienen importantes limitaciones. Una de ellas es el riesgo de financiación de proyectos específicos sin dar la atención adecuada al marco institucional de este subsector. Los fondos financian las vías a cargo de los gobiernos y comunidades locales sin asegurarse de que exista un mantenimiento adecuado, y sin distinguir entre las contribuciones de las comunidades necesarias para la administración de la infraestructura rural de transporte, ya que esta administración es diferente nivel gubernamental y comunitario. Estas limitaciones pueden ser solucionadas con una mejor coordinación entre las agencias viales de los gobiernos locales, y a través de la implementación de una estrategia nacional de transporte rural.

Otra limitación de los fondos es la falta de capacidad a nivel comunitario para proponer proyectos. Las comunidades no se dan cuenta de las oportunidades disponibles. Algunos de los fondos viales más exitosos en América Latina crearon unidades de largo alcance, las cuales viajaban a todos los rincones del país. Estas unidades distribuían información sobre el fondo social y sus criterios de selección de proyectos a través de programas de radio y reuniones locales. De esta forma se ayudaba a las comunidades a que formularan proyectos, y determinarían cumplían los criterios necesarios para su selección. Las comunidades también fueron entrenadas en el manejo de proyectos y en contabilidad básica.

Otro factor restrictivo de los fondos es el requerimiento de que toda la mano de obra casual y/o sin preparación debe de ser aportada por las comunidades, lo cual desfavorece a las carreteras. Cuando se utilizan métodos con uso de mano de obra intensiva en zonas rurales, la proporción de trabajadores sin preparación trabajando en las vías es mucho mayor que aquella construyendo edificios y casas. Por esto mismo, algunas comunidades deciden construir colegios y clínicas, y no vías, de lo contrario continúan las obras civiles utilizando maquinaria intensivamente. Por ejemplo, en la región de Tanga en Tanzania, una aldea decidió aumentar su contribución de dinero en efectivo (el 25 por ciento del costo total) para un a vía que necesitaba. Esto se debió a que la contribución utilizando métodos con mano de obra intensiva, hubiera sido el 60 por ciento de los costos totales. La aldea decidió emplear los servicios de una moto-niveladora. Si la comunidad hubiera tenido la opción sobre la tecnología a emplear sin ningún otro factor externo, es decir, si no existiera la condición de que toda la mano de obra debía ser voluntaria, es probable que se hubiera mejorado la vía utilizando métodos con uso intensivo de mano de obra. De esta forma, los miembros de la comunidad se hubieran beneficiado más del proyecto a través de sus salarios trabajando como obreros.

Un proyecto de infraestructura en aldeas Indonesas tuvo experiencias muy diferentes. Este proyecto entregó subvenciones en conjunto a la comunidad sin la necesidad de compartir costos, y permitiendo a los habitantes locales a que pagaran ellos mismos por las obras. Dos tercios de los aldeanos se decidieron por mejorar las vías. Las obras viales tienen, entre los subsectores de infraestructura, la mayor necesidad de mano de obra. Esto señala que la estructura de los incentivos puede tener un impacto importante en las opciones que se escojan.

El primer paso en la financiación de la infraestructura rural de transporte es permitir a las comunidades que identifiquen las prioridades en varios sectores. Para que esto suceda, los programas y proyectos de inversión del sector de transporte pueden colaborar con los fondos existentes. El segundo paso es la provisión de vínculos, los cuales pueden hacerse a través de una estrategia de transporte rural. La estrategia debe de funcionar dentro de un marco institucional que incluya la organización de la financiación para las inversiones y mantenimiento de las vías y caminos comunitarios.

6.3.2 La Financiación Comunitaria de la Inversión y el Mantenimiento

A pesar de la pobreza de la mayoría de la población rural, las comunidades logran conseguir los recursos para financiar parcialmente las inversiones prioritarias. Las comunidades podrían pagar su parte de las inversiones con dinero en efectivo (por ejemplo, en el caso de las zonas con alta producción agrícola), pero es más frecuente que prefieran pagar en especie con mano de obra o materiales disponibles localmente.

Muchas comunidades tienen un sistema donde cada individuo entrega un día completo o medio día de la semana para trabajo comunitario, lo cual se conoce generalmente como “autoayuda” o actividades de “labor comunitaria”. Por ejemplo, en Ruanda existe un sistema llamado Umuganda, en el cual cada adulto dedica un día de la semana para trabajar en organizaciones administrativas y políticas locales. Si un hogar deja de participar, sus miembros tienen normalmente que pagar una multa.

6.3.3 La Financiación del Mantenimiento a Través del Gobierno y los Fondos Viales

Las vías y caminos comunitarios son primordialmente preocupaciones locales. Los gobiernos tienen presupuestos bastante restringidos, y debido a que las vías comunitarias tienen volúmenes bajos de tráfico, las comunidades tienen que asumir una gran parte de la responsabilidad financiera para mantener estas vías y caminos. Sin embargo, los fondos de mantenimiento viales tienen un gran potencial para ser proveedores parciales de financiación de las comunidades rurales. También es posible la financiación parcial del mantenimiento para algunas vías y caminos de acceso seleccionados. La manera en que se eligen los miembros de las juntas directivas de los fondos viales debe cambiarse para redirigir los ingresos de estos fondos a las vías comunitarias.

Los acuerdos para compartir costos entre las asociaciones viales privadas y los fondos viales deben de ponerse por escrito por las partes involucradas, y se requiere de una visión a largo plazo en los aspectos técnicos y financieros para asegurar el uso adecuado de los fondos.

6.4 La Planeación de las Carreteras y Caminos Comunitarios

El primer paso al ayudar a las comunidades en el planeamiento de las mejoras de acceso es el proceso de movilización de fondos para las inversiones que hayan sido escogidas. Por esto mismo, los gobiernos, comunidades locales, y las agencias financiando los proyectos deben de mejorar la comunicación y las metodologías empleadas para identificar las prioridades locales. Los trabajadores entrenados en comunicarse con estas regiones remotas deben de asegurarse que la información de las necesidades y prioridades locales es presentada al personal de las agencias viales locales. De la misma manera, también se deben de percatar que los planes y propuestas de las agencias son presentados a los pobladores locales en términos que ellos puedan entender.

7 CONCLUSION

El esquema descrito en este documento requiere que el gobierno central devuelva la planeación de las vías locales a la ciudadanía y gobiernos locales. También es necesario que exista un ambiente que estimule la apropiación de carreteras y caminos por parte de las comunidades y otras entidades no gubernamentales. Al devolver la propiedad al grupo privado más grande en la mayoría de los países en desarrollo, los campesinos en pequeña escala, se mejora la eficiencia y se tienen más vías recibiendo mantenimiento continuo.

REFERENCIAS PRINCIPALES

Galenson, A. and Holste, S. (1994). Provision of Rural Infrastructure in Sub-Saharan Africa. World Bank, Washington, D.C.

Gaviria, J. (1991). Rural Transport and Agricultural Performance in Sub-Saharan Africa: Six Country Case Studies. Joint Sub-Saharan Africa Transport Policy Program/Managing Agricultural Development in Africa. Washington, D.C.: World Bank and Economic Commission for Africa.

Gaviria, J. (1992). Mobilizing Financial Resources for Rural Roads in Sub-Saharan Africa: Case Studies. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, 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,

Kincaid, J. (1991). Financing Local Government in the United States. In J. Owens and G. Panella, eds., Local Government: An International Perspective. Amsterdam: North Holland.

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. The World Bank, Technical Paper No. 411.

Parker, A. (1995). Decentralization: The Way Forward for Rural Development. Policy Research Paper 1475. Washington, D.C.: World Bank.