

GESTIÓN DE CARRETERAS PARA EL USUARIO

Viernes 24 Octubre 2003 (13.30 – 17.00 p.m.)

Programa de la Sesión e Informe de Introducción

PROGRAMA DE LA SESIÓN

Introducción

Prof. Ian G. HEGGIE (University of Birmingham/UK)

SESIÓN 1: La experiencia de las agencias de carreteras maduras

1. Nuevas asociaciones público-privadas: Haciendo frente a las cambiantes necesidades del cliente

Sr. Takeo NAKAJIMA (Ministry of Land, Infrastructure and Transport/JAPÓN)

2. Dirigiéndonos hacia una mayor implicación del cliente: La experiencia de la UK Highways Agency

Sr. Andrew JONES (Highways Agency/REINO UNIDO)

3. Historia del South African Roads Board: Implicando al usuario en el proceso de toma de decisiones

Sr. Nazir ALLI (South African National Roads Agency Ltd./SUDÁFRICA)

4. Debate y enseñanzas adquiridas

SESIÓN 2: La experiencia de los países desarrollados y de los países en transición

1. Implicando a los usuarios en la gestión de carreteras: la experiencia de Zambia

Sr. Henry CHIPEWO (Zambia National Roads Board/ZAMBIA)

2. Punto de referencia de diferentes agencias de carreteras en la India y medida de la satisfacción del cliente

Sr. Guang Z. CHEN (The World Bank/ESTADOS UNIDOS)

3. Ganándose el apoyo de los usuarios: El caso de Kenia

Dr. Frank NYANGAGA (Kenya Road Fund Board/KENIA)

4. Debate y enseñanzas adquiridas

Cierre

Prof. Ian G. HEGGIE (University of Birmingham/REINO UNIDO)

ÍNDICE

| | |
|--|---|
| Índice..... | 3 |
| Introducción..... | 4 |
| Sesión I: Administraciones de Carreteras arraigadas..... | 4 |
| Sesión II: Países en desarrollo y en transición..... | 7 |
| Programa..... | 9 |

INTRODUCCIÓN

Esta sesión, dividida en dos partes, examinará la forma en que las Administraciones de Carreteras de todo el mundo han respondido a la necesidad de adoptar un enfoque más comercial y orientado hacia el cliente o, dicho de otra forma, cómo se han enfrentado a la necesidad de "gestionar las carreteras como una empresa, no de forma burocrática". En este contexto, el término "usuario" se emplea como sinónimo de "parte interesada", es decir, los usuarios de la carretera y la comunidad comercial en su conjunto. Para este examen, las Administraciones de Carreteras se han dividido en dos grupos:

- (i) las que están muy arraigadas y tienen una larga tradición de consulta del público; y
- (ii) una selección de países en transición que están trabajando muy activamente en colaboración con los usuarios para mejorar el funcionamiento del sector de carreteras.

A cada uno de estos dos grupos se le dedicará una sesión, que incluirá tres presentaciones formales seguidas por un animado debate para determinar las "lecciones aprendidas". Confiamos en que estas "lecciones aprendidas" sirvan de orientación a otras Administraciones de Carreteras que estén considerando alguna forma de reestructuración que les permita responder mejor a las necesidades y exigencias de los usuarios.

SESIÓN I: ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS ARRAIGADAS

La primera sesión incluye presentaciones formales de Japón, Reino Unido y Sudáfrica.

La presentación japonesa será realizada por D. **Takeo Nakajima**, Director de la National Highway and Risk Management Division del Japan Road Bureau. Entre 1950 y 1980 –la época del gran desarrollo económico– Japón necesitó ampliar la red de carreteras pavimentadas para hacer frente al rápido crecimiento del tráfico. Las necesidades cruciales de financiación se cubrieron con dos sistemas respaldados por medidas legales: el sistema de Carreteras de Peaje y el sistema de Impuestos destinados a los Proyectos de Carreteras. La colaboración entre políticos, la comunidad comercial, los sindicatos, el mundo académico, los usuarios de las carreteras, los gobiernos locales y los grupos de presión relacionados con las carreteras funcionó eficazmente, ya que el objetivo de la Administración de Carreteras era claro: hacer frente a la rápida motorización. El Consejo de Carreteras, un panel asesor del Ministro de Construcción, estaba formado por representantes de todas estas partes interesadas y desempeñó un papel fundamental en la formulación de un plan quinquenal de mejora de las carreteras, que fue la base para el desarrollo de éstas después de la guerra. Como resultado de las fuertes inversiones en el desarrollo de carreteras, la red ha alcanzado los objetivos mínimos cuantitativos.

Sin embargo, los contri-buyentes no están del todo satisfechos con la Administración de Carreteras, que no ha sido capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades cambiantes de los usuarios en lo que se refiere a la mejora de los siguientes aspectos relacionados con el tráfico: seguridad, vialidad, servicios e instalaciones, fiabilidad y entorno de la carretera. También se ha considerado que la Administración de Carreteras debería ser más transparente en sus procesos, desde la planificación a la gestión, con una mayor intervención del público. El gobierno necesita, además de las asociaciones tradicionales, establecer nuevas asociaciones que puedan adaptarse a las necesidades cambiantes de los usuarios. Existe una colaboración cada vez mayor con las ONG y con los voluntarios para el desarrollo y gestión eficaces de las carreteras. Es preciso más diálogo con las partes interesadas cuando se elabora un programa de mejora de carreteras. La nueva asociación desempeñará un papel clave para conseguir administrar las carreteras de manera más eficaz y rentable, teniendo en cuenta la diversidad y la rápida variación de las necesidades de los usuarios. El Sr. Nakajima analizará estas actividades e informará sobre su eficacia.

La presentación del Reino Unido será realizada por D. **Andrew Jones**, de la UK Highways Agency. La Highways Agency fue creada en 1994 como organismo ejecutivo del Departamento responsable del transporte. De esta forma se separaba el papel gubernamental de fijar la política estratégica del papel operativo de gestionar y conservar la red nacional de carreteras y del de llevar a la práctica el programa de mejora de las carreteras. Aunque la Agencia tiene un Consejo Asesor –en el que están incluidos tres miembros externos– que asesora al Secretario Permanente sobre diversos temas relacionados con el funcionamiento del sector de carreteras, los principales instrumentos para consultar a los usuarios y promover su participación son los comités de usuarios de las carreteras y el informe bienal sobre la satisfacción de dichos usuarios. El principal Comité de Usuarios de las Carreteras se creó en 1994 como un foro en el que debatir temas de explotación fundamentales. Comprende representantes de todos los grupos principales de usuarios de las carreteras, incluidos representantes de los peatones y del transporte público. En 1988 se crearon Comités de Usuarios de las Carreteras regionales, para realizar consultas a nivel local. Finalmente, la Agencia lleva a cabo cada dos años una Encuesta sobre la Satisfacción de los Usuarios de las Carreteras, cuyo principal objetivo es evaluar el funcionamiento de la Agencia, probar el conjunto de normas de servicio incluidas en la "Road User's Charter" (Estatuto del Usuario de la Carretera) y analizar cómo han cambiado las actitudes a lo largo del tiempo. El Sr. Jones examinará la experiencia de estas estructuras en la consulta/implicación del usuario y comentará su eficacia.

La presentación sudafricana correrá a cargo de D. **Nazir Alli**, Presidente-Director General de la National Roads Agency, quien resumirá las lecciones aprendidas a lo largo de los años por los consejos de carreteras sudafricanos. El primer Consejo de Carreteras se creó en 1935 y empezó con seis miembros, cuatro de los cuales representaban a las provincias y los otros dos eran nombrados por el Ministro del Interior. Aunque se partía de la base de que los miembros provinciales actuarían guiados por el "interés nacional", el Consejo se convirtió rápidamente en un organismo ineficaz, ya que las provincias esperaban que sus representantes promovieran únicamente sus propios intereses locales, no los de los usuarios de las carreteras en su conjunto. Como consecuencia, en 1948 el Consejo fue sustituido por otra entidad, la National Transport Commission (NTC), formada por siete miembros de los que un máximo de tres podían ser funcionarios públicos y el resto de los cuales eran nombrados por el Gobernador General, cargo existente en esa época, basándose en su experiencia en el campo del transporte. Sin embargo, todos los empleados de la NTC eran empleados al servicio del Ministerio del Interior.

En 1971, con la promulgación de la National Roads Act, 1971 (Ley de Carreteras Nacionales, 54/1971), el Consejo adquirió la condición de persona jurídica y el número de miembros se amplió a once, de los que un máximo de cuatro podían ser funcionarios públicos y el resto eran nombrados por el Presidente del Estado. Aunque este Consejo funcionó mejor que el precedente, su actuación se tradujo en un amplio y controvertido programa de autopistas y en un gran excedente en el fondo de carreteras. Con la crisis del petróleo de los años 70 se produjo una caída en picado de las ventas que supuso una disminución de aproximadamente el 65% (en términos reales, con el valor del rand en 1973) de los ingresos derivados de los impuestos sobre los combustibles, lo que llevó finalmente a la supresión del fondo de combustibles en 1988. En 1988, la Comisión fue reemplazada por un organismo creado por ley parlamentaria, concretamente el South African Roads Board (SARB) (Consejo Sudafricano de Carreteras) formado por ocho miembros entre los que se incluían representantes de la Administración Local, de los ingenieros, de los usuarios de la carretera, de la industria y del comercio. Este Consejo funcionó sorprendentemente bien, y fueron los miembros pertenecientes al sector privado –gracias a su conocimiento del mundo empresarial– los que ayudaron a poner en marcha el exitoso programa sudafricano de carreteras de peaje, utilizando fondos reunidos en el mercado nacional de capitales. En realidad, el funcionamiento del Consejo público-privado fue tan satisfactorio que en 1995 el número de miembros se amplió hasta 12, con el fin de incluir más representantes del sector privado y un representante del mundo académico. En abril de 1998, el SARB fue sustituido por la Roads Agency, una sociedad de responsabilidad limitada de conformidad con la Companies Act (Ley de Sociedades), regida por un consejo de administración de ocho miembros: seis representantes del sector privado, uno como Presidente-Director General de la Agencia y uno como representante del Ministerio de Economía y Hacienda. El Sr. Alli describirá la evolución de su Consejo, el papel de los miembros del sector privado y la forma en que la Agencia se ha ido orientando cada vez más hacia el usuario a lo largo del tiempo.

La sesión de debate que seguirá a estas presentaciones se centrará en las preguntas siguientes:

- (i) ¿por qué las Administraciones de Carreteras más arraigadas –con la excepción de Sudáfrica– se muestran tan reacias a permitir la participación activa de los usuarios en la toma de decisiones sobre los planes y prioridades del sector de carreteras?;
- (ii) ¿creen que la consulta puede suplir adecuadamente la falta de un Consejo de Carreteras con poderes ejecutivos?;
- (iii) ¿por qué los países industrializados –incluyendo algunos que casi "inventaron" la privatización– son tan reacios a gestionar sus carreteras como una empresa?;
- y
- (iv) ¿qué sucederá probablemente en el futuro en un contexto en que otros muchos países estén implicando al usuario a través de Consejos de Carreteras y Consejos de Financiación de Carreteras ("Road Fund Boards") con algunos poderes ejecutivos?

SESIÓN II: PAÍSES EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN

Esta segunda sesión incluye presentaciones formales de Zambia, India y Camboya.

La presentación de Zambia la realizará D. **Henry Chipewo**, Presidente del National Roads Board (NRB), quien describirá los orígenes del NRB y las diversas formas en que éste intenta implicar al público en las decisiones relativas al nivel de inversión en las carreteras y en el establecimiento de prioridades. El NRB es una institución muy destacada, que en el año fiscal 2000 formó parte del grupo de seis personas u organizaciones propuestas por el Banco Mundial para el prestigioso nombramiento de "Hombre del Año" otorgado por la IRF. En la justificación de la propuesta se podía leer: "Por su fortaleza para seguir avanzando y mejorando gradualmente en un entorno económico difícil ... y por ser un eficaz interlocutor entre las partes interesadas del sector de carreteras y la Administración con el fin de mantener el progreso del proceso de reforma". El NRB se creó después de un taller organizado en el marco de la Africa Road Maintenance Initiative en el que los usuarios de la carretera declararon "estamos dispuestos a pagar por las carreteras, siempre que el dinero se invierta en las mismas, el trabajo se realice de manera eficaz y podamos intervenir de alguna manera en el establecimiento de prioridades". En una audaz demostración de confianza, el gobierno dio un paso adelante y decidió que el NRB gestionase los fondos para carreteras. Sin embargo, esta función amplió rápidamente el papel del NRB, que se convirtió en la principal agencia responsable de la planificación, financiación e implementación de las redes de carreteras. La mayoría de los miembros del NRB son nombrados por los usuarios de las carreteras y por la comunidad comercial; ellos eligen a su propio presidente, y los representantes del sector privado son los únicos con derecho a voto. La consulta y la participación han sido desde el principio temas prioritarios para el NRB, que publica boletines periódicos, apoya un programa semanal de radio denominado "Nuestras Carreteras", publica sus cuentas en la prensa y trabaja en estrecho contacto con todas las partes interesadas en algún aspecto de las carreteras. El Sr. Chipewo hará una presentación general del NRB y de su trabajo.

La presentación de la India correrá a cargo de D. **Alok Bansal**, de la Oficina del Banco Mundial en Delhi. La India ha escogido un enfoque diferente para la consulta y participación de las partes interesadas: ha decidido evaluar comparativamente el funcionamiento de las Administraciones de Carreteras de nivel estatal utilizando un modelo similar al empleado en Australia por AustRoads. En este programa, Administraciones de Carreteras de Estados tales como Andhra Pradesh, Gujarat, Kamataka, Kerala, Mizoram, Uttar Pradesh y Tamil Nadu están empezando a publicar medidas de resultados relativas a la idoneidad de la conservación, el coste de conservación por kilómetro, etc. Sin embargo, la verdadera innovación estriba en la inclusión entre estas medidas de resultados de un índice de satisfacción del usuario: ¿cómo está de satisfecho el usuario con el servicio que recibe? ¿se aplica de manera rentable el dinero invertido en las carreteras? La presentación del Sr. Bansal analizará con algún detalle la primera encuesta sobre la satisfacción de los usuarios de las carreteras realizada en Karnataka.

La encuesta incluía entrevistas estructuradas, entrevistas cualitativas en profundidad y debates de grupos centrados en temas concretos. Los grupos objetivo de la encuesta eran: usuarios de la carretera, familias, asociaciones empresariales y comerciales, líderes de opinión y granjeros (estos últimos, por el papel predominante de la agricultura). La encuesta abordaba los temas relativos a la seguridad, los factores que causaban descontento, la calidad de los servicios en las zonas adyacentes a las carreteras, la señalización, los niveles globales de satisfacción, el conocimiento de lo que se estaba haciendo en el sector de carreteras y la evaluación del funcionamiento de la Administración de Carreteras.

La presentación sobre Camboya la llevará a cabo el Profesor **Tetsuo Yai**, miembro del Comité C2 de la AIPCR, antiguo presidente del comité asesor de JICA y que ha colaborado con un equipo de estudio de JICA que trabajaba en el municipio de Phnom Penh. Su presentación se centrará en la forma en que se desarrollaron las relaciones públicas y la implicación del público en la preparación del plan general de transporte para la región metropolitana de Phnom Penh (Camboya). Expondrá una visión de conjunto del plan general y pondrá de relieve la importancia de varias actividades conjuntas, como la campaña sobre la seguridad del tráfico, que incluía anuncios de TV y un concurso de dibujos infantiles para concienciar sobre los temas de seguridad vial; un proyecto de demostración de autobuses, de dos meses de duración, para hacer comprender al público la utilidad del transporte público y para recoger datos sobre la explotación y los pasajeros que sirvieran de ayuda para planificar los futuros servicios de autobuses; y mejoras obtenidas gracias a cooperaciones espontáneas derivadas de consultas con las comunidades locales. La importancia del proceso de planificación general se transmitió al público mediante la participación de éste en el proceso y con actividades de relaciones públicas. El plan general se aprobó como plan municipal oficial y algunos de los proyectos incluidos en el mismo ya se han llevado a la práctica.

La sesión de debate que seguirá a estas presentaciones se centrará en las preguntas siguientes: (i) ¿por qué consideran los países en desarrollo y en transición que es necesario hacer intervenir a todas las partes interesadas en las decisiones sobre el sector de carreteras?; (ii) ¿cuáles son los beneficios tangibles derivados de esta participación?; (iii) ¿es preferible la participación directa en un consejo responsable de tomar decisiones a una consulta y una participación en las que "se guarden las distancias"?; (iv) ¿qué tipo de actitud adoptan las partes interesadas en el sector de carreteras: de colaboración o de obstrucción?; y (v) ¿qué consejos pueden dar estos países a otros que estén considerando la posibilidad de dar un papel más activo a las diversas partes interesadas en la gestión y financiación del sector de carreteras?

PROGRAMA

Presidente:

D. Ian G. Heggie, Catedrático de la Universidad de Birmingham, Reino Unido

Sesión I: Experiencia de las Administraciones de Carreteras arraigadas

| | |
|---------------|--|
| 13:30 – 13:50 | Nuevas asociaciones público-privadas: adaptación a las necesidades cambiantes del usuario, por D. Takeo Nakajima, Director de la National Highway Risk Management Division del Japan Road Bureau. |
| 13:50 – 14:10 | Hacia una mayor implicación del cliente: la experiencia de la UK Highways Agency, por D. Andrew Jones, de la UK Highways Agency. |
| 14:10 – 14:30 | Historia del South African Roads Board: inclusión de los usuarios de las carreteras en el proceso de toma de decisiones, por D. Nazir Alli, Presidente-Director General de la South African National Roads Agency. |
| 14:30 – 15:00 | Debate guiado y lecciones aprendidas. |

Descanso (té/café)

Sesión II: Experiencia de los países en desarrollo y en transición

| | |
|---------------|--|
| 15:30 – 15:50 | Participación de los usuarios en la gestión de carreteras: la experiencia de Zambia, por D. Henry Chipewo, Presidente del Zambia National Roads Board. |
| 15:50 – 16:10 | Evaluación comparativa ("benchmarking") de las Administraciones de Carreteras estatales y medición del nivel de satisfacción del usuario en la India, por D. Alok Bansal, de la World Bank Resident Office, Nueva Delhi. |
| 16:10 – 16:30 | Relaciones públicas e implicación del público en la preparación del Phnom Penh Metropolitan Transport Master Plan, por el Profesor Tetsuo Yai, del Tokyo Institute of Technology (Tokio). |
| 16:30 – 17:00 | Debate guiado y lecciones aprendidas. |