

EFICACIA DE LAS ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS

19 de septiembre de 2007 (P.M.)

COMITE TECNICO 1.3 EFICACIA DE LAS ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS

INFORME DE INTRODUCCION

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 3 |
| MIEMBROS DEL COMITE QUE PARTICIPARON EN EL INFORME | 5 |
| 1. INTRODUCCION | 7 |
| 1.1. Preámbulo..... | 7 |
| 1.2. Introducción al informe..... | 7 |
| 1.3. Recopilación de datos por parte del Comité..... | 9 |
| 2. BUEN GOBIERNO | 10 |
| 2.1. Fomento de la integridad en las Adimistraciones de Carreteras .. | 10 |
| 2.2. Organización y estructura diseñadas a la medida de las diferentes actividades | 11 |
| 2.3. Influencia de los clientes o usuarios..... | 12 |
| 2.4. Otros factores especiales que intevienen en la organización y estructura | 13 |
| 3. RECURSOS HUMANOS..... | 14 |
| 3.1. Competencias | 15 |
| 3.2. Personal nuevo y existente | 17 |
| 4. INDICADORES DE EFICACIA | 19 |
| 4.1. Selección de los indicadores de eficacia apropiados | 20 |
| 4.2. Uso de indicadores de eficacia | 22 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS | 24 |
| CONCLUSIONES PRELIMINARES | 25 |

RESUMEN EJECUTIVO

El Comité Técnico 1.3 de la AIPRC se dio a la tarea de encontrar buenas prácticas para las Administraciones de Carreteras (RA, *Road Administrations*) partiendo del hecho de que su eficacia depende parcialmente del gobierno de la organización y de la estructura del medio ambiente en el que operan. Además, identificó políticas, prácticas y recomendaciones para eliminar la corrupción, mejorando la gestión de los recursos humanos y el uso de los indicadores de eficacia.

El tema del fomento de la integridad en las RA no se había tratado con anterioridad en los programas de la AIPRC. Sin embargo, el Comité considera que es un asunto extremadamente importante, aunque delicado.

Si la integridad no se asegura, la eficacia de las RA siempre estará en peligro. El Comité concluye que es necesario que las estrategias básicas para combatir la corrupción se ejecuten utilizando un “planteamiento integral”.

Después de llevar a cabo el análisis pertinente, el Comité encontró que es impráctico especificar una buena práctica para una determinada RA basándose exclusivamente en el sistema de carreteras (la fase de madurez de su red de carreteras). Se propone que la arquitectura de gobierno debe señalar los productos y servicios requeridos de la RA. El Comité concluyó que dicha arquitectura, compuesta por elementos tales como funciones y responsabilidades, uso de indicadores de eficacia, así como rendición de cuentas e información, debe concordar con los tipos de actividades que desempeña la RA. Esto implica que las actividades en los ámbitos de, por ejemplo, desarrollo de políticas de carreteras y construcción y operación de carreteras tal vez requieran diferentes opciones de gobierno. También dependen de otros factores como son la magnitud de las concesiones y subcontrataciones (*outsourcing*), la madurez de la red de infraestructura, la forma en la que se financian las actividades y la importancia que tiene el usuario en las diferentes áreas y fases de la gestión de infraestructura de las carreteras.

El camino que aún tienen que recorrer las RA en lo que respecta a los recursos humanos es todo un desafío e incluye, por ejemplo, abordar el problema de una fuerza de trabajo añeja y desequilibrada. El Comité ha encontrado un número de áreas que necesitan tratarse, al igual que ideas de cómo hacerlo. Estas incluyen: alternativas para interesar a los jóvenes y estrategias para el reclutamiento y retención de personal, así como para optimizar su productividad. En la mayoría de los casos, las ideas identificadas ya se están utilizando de manera satisfactoria en las RA en todo el mundo.

En el área de gestión de la eficacia, el Comité identificó un complejo marco para utilizar adecuadamente los indicadores de eficacia para distintos propósitos, los cuales incluyen: una estratégica toma de decisiones y la medición de la eficacia, al igual que la gestión, a diferentes niveles, entre el establecimiento de políticas y su aplicación real. A fin de reducir dicha complejidad, se describieron algunas buenas prácticas para la gestión de la eficacia y se trazó un árbol de decisión que permita a las RA llegar a los indicadores de eficacia correctos. Utilizando el marco diseñado por el Comité, dichos indicadores se seleccionan de una base de datos de indicadores de eficacia que usan los miembros de la AIPRC.

En base a este informe, el Comité ha redactado las siguientes conclusiones:

- La integridad constituye la base del buen gobierno en todas las economías
- El gobierno de una Administración de Carreteras debe diseñarse específicamente a la medida de las responsabilidades asignadas y las circunstancias
- Una mayor influencia del cliente o usuario es un insumo importante para la gestión eficiente
- Las Administraciones de carreteras deben centrarse en los enlaces de la cadena de valores y la posición que ocupan en ella
- Una fuerza de trabajo añeja y desequilibrada es una amenaza importante para la continuación de las exitosas operaciones de las Administraciones de Carreteras
- Tiene que buscarse un planteamiento innovador y coordinado para atraer la atención de los jóvenes a fin de que se interesen por la ingeniería como profesión a seguir, particularmente por el sector de las carreteras
- Las estrategias eficaces para el reclutamiento y retención de personal, así como la optimización de su productividad, representan la parte medular de la Gestión de los Recursos Humanos, necesaria para que las operaciones de las Administraciones de Carreteras continúen siendo exitosas
- Los supervisores, clientes, socios, contratistas y las Administraciones de Carreteras deben tener un claro conocimiento de la forma en que se usarán ciertos conjuntos de indicadores de eficacia
- La definición y uso de los indicadores de eficacia deben concordar con los distintos propósitos para los que han de servir
- La eficiencia debe ser un factor indispensable en la utilización de indicadores de eficacia

MIEMBROS DEL COMITE QUE PARTICIPARON EN EL INFORME

Informe

| | |
|--------------------------|--------------------|
| Antoine AVERSENG | Francia |
| Daisuke MARUYAMA | Japón |
| Martin FLETCHER | Nueva Zelanda |
| Ludomir SZUBERT | Polonia |
| Milan HULEJ..... | República Eslovaca |
| Heidi HARPER..... | Sudáfrica |
| Katarina NOREN | Suecia |
| Paul van der KROON | Países Bajos |
| Olaf VROOM..... | Países Bajos |
| Tony PARKER..... | Gales |

Con la asistencia de Peter Smidt (consultor) Países Bajos

Miembros del Comité

| | |
|----------------------------|--------------------|
| Alain LEFEBVRE | Bélgica |
| Yvon LOYAERTS | Bélgica |
| Stanislas BERE | Burkina Faso |
| Regent DICKEY | Canadá |
| Bernard LETARTE | Canadá - Québec |
| Eduardo SOTO | Chile |
| Blaise ONANGA | Congo |
| Soren FOGH..... | Dinamarca |
| Tapani MAATTA | Finlandia |
| Antoine AVERSENG..... | Francia |
| Souleymane DOUMBOUYA | Guinea |
| Andras GULYAS | Hungría |
| Subir B. BASU | India |
| Ali LOFTI-KATOOLI..... | Irán |
| Marcello LUMINARI | Italia |
| Asao YAMAKAWA | Japón |
| Gabouné KEITA..... | Mali |
| Fernando RODARTE | México |
| Martin FLETCHER | Nueva Zelanda |
| Jan Fredrik LUND | Noruega |
| Sharif TAHIR..... | Pakistán |
| Ludomir SZUBERT | Polonia |
| Witold ZAPASNIK | Polonia |
| Jorge ZUNIGA SANTO | Portugal |
| Ioan M. DRUTA | Rumania |
| Bassirou GUISSSE | Senegal |
| Mamadou Tidiane KANE | Senegal |
| Marianne TOUNKARA..... | Senegal |
| Milan HULEJ | República Eslovaca |

| | |
|--------------------------------------|----------------|
| Heidi A. HARPER | Sudáfrica |
| Rodolfo SAENZ DE UGARTE CORRES | España |
| Katarina NOREN | Suecia |
| René SUTER | Suiza |
| Olaf VROOM..... | Países Bajos |
| Paul VAN DER KROON | Países Bajos |
| René VAANDRAGER | Países Bajos |
| Peter SSEBANAKITTA | Uganda |
| Tony PARKER | Reino Unido |
| Randy HALVORSON | Estados Unidos |
| John MAKADHO | Zimbabwe |
| Nelson KUDENGA | Zimbabwe |

Miembros asociados

| | |
|---------------------------|----------------|
| Mario ARATA | Italia |
| Mieczystawa CELLARY | Polonia |
| Mark C. LARSON | Estados Unidos |

1. INTRODUCCION

1.1. Preámbulo

La Asociación Mundial de Carreteras (AIPRC) ha establecido el Comité Técnico TC1.3, Eficacia de las Administraciones de Carreteras, para llevar a cabo distintas actividades de conformidad con el Plan Estratégico de la AIPRC, 2003-2007.

El TC1.3 tiene como objetivo recomendar y presentar buenas prácticas con la finalidad de mejorar la eficacia de las Administraciones de Carreteras (RA) en lo que respecta al suministro, operación y gestión de la infraestructura de las carreteras y su uso.

Los Términos de Referencia del Comité son el identificar y divulgar información relacionada con los siguientes tópicos:

- Gobierno y estructura de las Administraciones de Carreteras
 - Recomendaciones acordes a los diferentes niveles de desarrollo de los sistemas de carreteras
 - Mejores prácticas para cubrir la diversidad de necesidades de los usuarios de carreteras y grupos de interés (*stakeholders*)
 - Mejores prácticas para eliminar la corrupción
- Desarrollo de las habilidades de los Recursos Humanos
 - Recomendaciones acerca de la necesidad de contar con las competencias indispensables para hacer frente a futuros desafíos
 - Recomendaciones y mejores prácticas referentes a nuevas ideas e innovaciones en el campo de la educación y capacitación
- Aplicaciones de los indicadores de eficacia en el sistema de carreteras
 - Mejores prácticas para elevar la transparencia y eficiencia de la administración mediante la aplicación de indicadores de eficacia
 - Categorización de los indicadores de eficacia tal y como se usan en realidad
 - Mejores prácticas para la evaluación de políticas y la aplicación de los resultados para su integración en nuevos proyectos

El trabajo del Comité se dividió en tres grupos, los cuales se encargaron de desarrollar los tres puntos principales arriba mencionados. Todos los grupos de trabajo usan el mismo marco general del Comité como base. En el siguiente párrafo se describe dicho marco. En las Secciones 2, 3 y 4 se mostrarán los resultados preliminares de cada uno de los puntos. Los detalles de los términos de referencia del Comité se presentarán en cada sección.

1.2. Introducción al informe

Se solicitó al Comité Técnico 1.3 que buscara buenas prácticas para las Administraciones de Carreteras (RA) tomando en consideración que su eficacia depende parcialmente del gobierno de la organización y de la estructura del medio ambiente en el que operan. Asimismo, se estudiaría el impacto de las gestiones de los recursos humanos y de la eficacia. El Comité encontró que es impráctico analizar las buenas prácticas para una RA basándose exclusivamente en la fase de madurez de su red de carreteras. Si bien dicha madurez puede ser útil como indicador general de la función de una RA, se postula que la arquitectura de gobierno debe representar los productos y servicios requeridos. Aunado a lo anterior, identificó que las RA pueden tener distintos conjuntos de responsabilidades, misiones y actividades.

El Comité concluyó que la arquitectura de gobierno, compuesta por elementos tales como funciones y responsabilidades, uso de indicadores de eficacia, rendición de cuentas e información, así como la calidad de interacción con los grupos de interés¹, debe estar en concordancia básicamente con :

- los tipos de actividades que desempeña la RA,
- el fin para el que deben usarse los instrumentos de gobierno², y
- las prioridades de sus grupos de interés.

En este informe se presentan los hallazgos del Comité con respecto a las buenas prácticas para el gobierno y estructura organizativos de las administraciones de carreteras con diferentes agendas de trabajo y en distintos medios. Se pone gran atención en la descripción de casos con soluciones interesantes de algunos miembros de la AIPRC.

A fin de cubrir el tema de la eficacia de las administraciones de carreteras en los términos de referencia, el Comité utilizó un esquema establecido mediante el cual traduce el contexto en el que opera una RA a una arquitectura de gobierno. Dicho esquema distingue cinco elementos dentro de la arquitectura de gobierno: organización y procesos, gestión de la eficacia, recursos humanos, integridad institucional, así como la calidad de interacción con sus grupos de interés. El Comité decidió producir buenas prácticas en cada uno de estos aspectos de gobierno.

Explicación del Planteamiento

El planteamiento de gobierno se deriva de una estructura más incluyente, la cual se describe en la Figura 1. Se conoce como el marco general del Comité Técnico 1.3 y se centra en traducir el medio ambiente en una entrega de valor público mediante una estructura estratégica y organizativa.

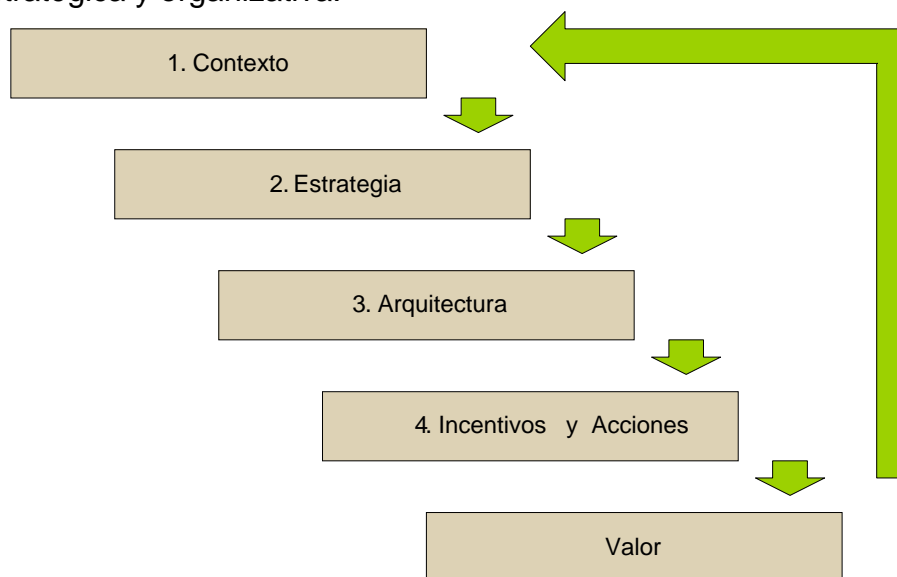


Figura 1 – Marco General del Comité Técnico 1.3

¹ La selección de los aspectos de gobierno se han derivado de varias fuentes con un planteamiento estratégico o instrumental (IFAC, 2000) y uno de deliberación (Goldsmith et al, 2004)

² Hofstede (1981) y Merchant (2003)

A fin de crear valor para sus grupos de interés, una administración de carreteras debe traducir su medio ambiente o contexto en una estrategia, la cual debe establecer claramente los objetivos de eficacia de la RA, dado el uso de conocimientos y de sus activos estratégicos. Las administraciones de carreteras no solo requieren desarrollar una estrategia, sino también deben definir los diversos aspectos de gobierno de la organización que son indispensables para ponerla en práctica, en otras palabras, la llamada arquitectura. De este modo, se puede estimular a la gente, mediante incentivos, para que ejecute las acciones correctas a fin de hacer entrega del antes citado valor público. La arquitectura incluye los siguientes elementos seleccionados por el Comité:

- Estructura y Procesos Organizativos, por ejemplo:
 - Funciones y responsabilidades
 - Separación de la propiedad de la RA y autoridad de la RA
 - Participación del sector privado
 - La función del Consejo de Carreteras
- Calidad de deliberación con los grupos de interés, especialmente con los usuarios
- Integridad institucional, por ejemplo:
 - Medidas institucionales, preventivas y de control
 - Toma de conciencia, participación e identificación de la corrupción
- Gestión de recursos humanos, por ejemplo:
 - Niveles de competencia
 - Evaluación interna y externa de los niveles de competencia
 - Niveles de capacitación y educación
- Medición de la eficacia, por ejemplo:
 - Medición de la eficacia interna y externa
 - Naturaleza y fase de desarrollo en la que se usan los indicadores de eficacia

En los análisis del Comité, existen dos niveles inseparables e interdependientes: la arquitectura de gobierno vista desde la perspectiva de la autoridad central y la arquitectura de gobierno indispensable para la eficacia y eficiencia interna de las RA. Por ejemplo, el mandato de la RA es una decisión de arquitectura de la autoridad central. La magnitud de concesiones a entidades privadas por parte de la RA puede ser una decisión de arquitectura de la RA, de la autoridad central, o una decisión conjunta. Ambos niveles de arquitectura, tanto el de la autoridad central como el de la RA, se abordan en las buenas prácticas contenidas en este informe y en el referente a la aplicación de los indicadores de eficacia. Cabe señalar que tales indicadores también se utilizan para efectuar el seguimiento del contexto y ayudar a evaluar el establecimiento de políticas, así como la estrategia de las RA. En el informe sobre los indicadores de eficacia esto está debidamente reconocido y forma parte del alcance de la categorización de dichos indicadores.

1.3. Recopilación de datos por parte del Comité

Se creó un cuestionario sobre gobierno basado en el marco general del TC 1.3 a fin de generar los insumos para las reuniones de expertos con respecto a lo que las RA hacen actualmente en relación a los diferentes aspectos de gobierno. El principal objetivo del cuestionario era el de reunir información acerca de los temas más relevantes descritos en los términos de referencia, a saber: gobierno y estructura de las RA, desarrollo de las capacidades de los recursos humanos y la aplicación de los indicadores de eficacia del sistema de las carreteras. Se asumió que los métodos que actualmente utilizan las RA han sido probados en la práctica y, por lo tanto, pueden contribuir a la formulación de buenas prácticas.

Dado el número de variables identificadas en los términos de referencia y el número de RA que participarían, se pudo prever con claridad que el cuestionario por sí solo no produciría todas las buenas prácticas.

Sin embargo, los debates de los expertos referentes a los datos recopilados para emitir conclusiones, deducciones y recomendaciones tocantes a las buenas prácticas de gobierno, enriquecidas con los resultados del cuestionario, conformarán el fundamento de los Informes Técnicos.

2. BUEN GOBIERNO

En esta sección se abordan las Estrategias y Resultados de los Términos de Referencia detallados en el Cuadro 1 que aparece abajo. Además, se presentan las buenas prácticas identificadas y los resultados del cuestionario.

Cuadro1 – Términos de Referencia Relevantes para el Gobierno y Estructura de las Administraciones de Carreteras

| Aspecto 1.3.1 | |
|---|--|
| Gobierno y Estructura de las Administraciones de Carreteras | |
| ESTRATEGIAS | RESULTADOS |
| Analizar la evolución de las formas de organización de las administraciones de carreteras y de sus recursos | Recomendaciones sobre los distintos desarrollos de los sistemas de carreteras |
| Identificar, para los diferentes niveles y entidades de las administraciones de carreteras, las mejores prácticas que permitan cubrir las diversas necesidades de los usuarios y grupos de interés de conformidad con el nivel de desarrollo socio-económico del país en cuestión | Mejores prácticas que permitan cubrir las diversas necesidades de los usuarios de carreteras y grupos de interés |
| Investigar las políticas para eliminar la corrupción | Recomendaciones |

2.1. Fomento de la integridad en las Administraciones de Carreteras

El tema del fomento de la integridad no se había tratado anteriormente en los programas de la AIPRC. Sin embargo, el Comité considera que es un asunto extremadamente importante, aunque delicado.

Si la integridad no se asegura, la eficacia de las RA siempre estará en peligro. Además, dados los elevados montos involucrados y la vasta historia de colusión en la integridad del Sector de Carreteras a nivel mundial, los riesgos que se corren con respecto a la integridad son muy altos. La regla aquí es: cuanto más grandes son las sumas de dinero involucradas, tanto mayor el potencial de corrupción. Por lo tanto, la toma de conciencia del aspecto de integridad y las medidas para salvaguardarla siempre deben contemplarse como un elemento fundamental de la arquitectura de gobierno de las RA.

El Comité concluye que es necesario que las estrategias básicas para combatir la corrupción se ejecuten utilizando un “planteamiento integral”. La estrategia debe basarse en evidencias y ser transparente, no partidaria, incluyente, amplia y con impacto. Aún más, sólo podrá tener éxito si se siguen ciertos principios, normas y prácticas, entre los que se encuentran la elección de legislatura y elecciones libres y justas, servicio público organizado para atender al público y un medio independiente y libre. Al poner en práctica medidas de anticorrupción, se debe tener conciencia de que el combate a la corrupción, el fomento de la integridad y el infundir credibilidad requiere tiempo, determinación y persistencia.

2.2. Organización y Estructura diseñadas a la medida de las diferentes actividades

En lo tocante al gobierno y estructura organizativa, la literatura existente y las experiencias de los miembros del Comité señalan que la eficacia de las RA depende de la integridad de las organizaciones que participan en la infraestructura de las carreteras y la concordancia entre su arquitectura de gobierno y el medio en el que operan. El principal hallazgo del Comité es que para fortalecer la eficacia de las RA, el gobierno y la estructura organizativa, así como el uso de indicadores de eficacia, deben estar diseñados a la medida de las principales actividades dentro del área de responsabilidad de las RA.

La RA realiza actividades familiares como el desarrollo de políticas para la red de carreteras, planificación y desarrollo de alto nivel, construcción y reconstrucción, mantenimiento de carreteras, operaciones, registro y acreditación y, algunas veces, actividades relacionadas tales como seguimientos y ejecución de normas y regulaciones.

El Comité dividió este grupo en tres categorías principales de actividades que las administraciones de carreteras ejecutan típicamente y que requieren diferentes arquitecturas de gobierno:

- planificación estratégica y diseño de políticas;
- inversión de capital, es decir, la (re)construcción y modernización de las carreteras; y
- prestación de servicios, principalmente mantenimiento y operaciones.

El área de responsabilidad de una RA puede incluir cualquier mezcla de estas tres actividades, combinadas con algo de concesiones y subcontratación.

La planificación estratégica y el diseño de políticas es una actividad de oficina. La naturaleza de la inversión de capital corresponde a proyectos, la naturaleza de la prestación de servicios es la de proporcionar de manera continua los servicios requeridos. El Comité opina que para el buen desempeño de una RA en estos tres distintos tipos de actividades, se necesitan distintas arquitecturas de gobierno con diferentes diseños de organización y estructura, por lo que ha definido buenas prácticas de gobierno para cada uno de estos aspectos. Por ejemplo, una buena práctica relacionada con la planeación estratégica y política es la de garantizar una buena influencia del grupo de interés mediante deliberaciones en la fase de planificación. Otro ejemplo es el de la construcción de carreteras, que requiere una organización de proyecto que informe frecuentemente a la parte principal. En términos más generales, las inversiones de capital deben emplear un planteamiento de ciclo de vida durante todas las fases de los proyectos.

La prestación de servicios requiere convenios de tarifas de servicios estables, poniendo gran atención en las necesidades reales de los usuarios. El mantenimiento requiere un convenio de nivel de servicio con un planteamiento para que la autoridad correspondiente pueda efectuar el seguimiento pertinente, distinto al de un proyecto de construcción ambicioso, en donde las operaciones normalmente requieren información sobre el desempeño de las RA y los efectos reales alcanzados.

Cabe destacar que las tres categorías de actividades y organizaciones pueden estar presentes dentro de una sola RA y que, para el óptimo desempeño, pueden o deben coexistir diversos tipos de arquitectura de gobierno. Asimismo, es posible que la RA sólo se centre en una de las tres clases de productos y servicios. Entonces, cada tipo de organización debe incorporar estructuras e instrumentos de gobierno diferentes, dependiendo de la mezcla de sus actividades.

Consejos de Carreteras

Los Consejos de Carreteras, que actúan como supervisores, por lo general son designados por el Ministro para ejercer el gobierno en las dependencias. En ocasiones, sirven para garantizar el gobierno en este campo o como un tipo de gobierno avanzado en países con una red madura. Los Consejos de Carreteras que actúan como órganos asesores permiten articular las demandas de los usuarios de carreteras y otros grupos de interés con el uso e impacto de la infraestructura de las carreteras.

El Comité recomienda que se haga una clara distinción entre las funciones antes mencionadas y que se definan detalladamente sus funciones y responsabilidades, así como las responsabilidades de la RA concerniente.

2.3. Influencia de los clientes o usuarios

La gran influencia de los clientes en las prioridades y estándares de la RA se está convirtiendo en un valor básico de gobierno en algunos países con redes de carreteras maduras.

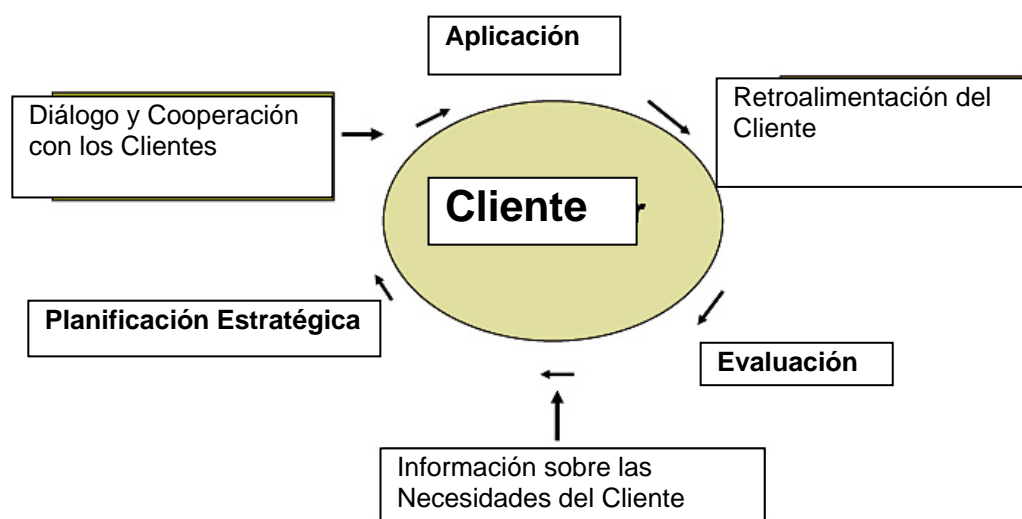


Figura 2 – Los nuevos insumos aportados por los clientes se integran al ciclo de vida tradicional de la gestión de las carreteras.

Gestionar las RA tomando en consideración las influencias de los clientes se describe como una buena práctica para las redes de carreteras maduras. Aquí, el gobierno y sus administraciones deciden, en general y a nivel estratégico, en qué áreas los clientes involucrados, que a su vez determinan en qué nivel, tienen los mejores conocimientos para su beneficio.

La influencia de los clientes en la administración, y a nivel operativo y estratégico, ofrece a ésta un conocimiento más profundo de las necesidades y problemas, lo cual permite que las autoridades utilicen de manera eficiente sus limitados recursos y creen una solución más directa. Esto también brinda a los clientes perspectivas más realistas de lo que pueden esperar de las autoridades. A continuación y a fin de mantener un alto nivel de participación de los clientes, las RA, a su vez, debe hacer un ejercicio de retroalimentación y manifestar cómo toman en consideración los puntos de vista de los usuarios en sus tomas de decisiones. El informe del Comité Técnico trata este punto más detalladamente.

2.4. Otros factores especiales que intervienen en la organización y estructura

El Comité identificó otros tres factores importantes que afectan la buena práctica de la organización y estructura de gobierno:

- La fase de desarrollo de la red de carreteras
- La magnitud de las concesiones
- La financiación externa

Dos son influenciados por el Ministerio central y/o la RA: la magnitud de las concesiones y el tipo de financiación externa.

Fase de desarrollo de la red de carreteras

El primer aspecto que puede observarse en lo que respecta al contexto en el que el Ministerio central y las RA operan es la fase de desarrollo de la red de carreteras. Nuevamente, para cada uno de estos factores se identificó el código de lo que se debe y lo que no se debe hacer en la organización y estructura de gobierno; las buenas prácticas se describirán en el Informe Técnico. El Comité distinguió tres fases de desarrollo de la red de carreteras: crecimiento, modernización y madurez³, las cuales se relacionan con el medio social y tecnológico del país.

Una red en la fase de *crecimiento* se encuentra en un medio socio-tecnológico pionero: las carreteras están en expansión, nuevos grupos de usuarios tienen acceso a la infraestructura y la RA debe intervenir mediante la construcción de nuevas carreteras y creando la organización para mantener y operar la nueva infraestructura. Los efectos de estas actividades tendrán grandes impactos económicos para los usuarios y las regiones, los cuales pueden adaptarse mediante transparencia, uso de Consejos de Carreteras que representen a los grupos de interés y efectos económicos como objetivos primordiales y objetos de información.

³ Cox, 2001; de hecho, Cox también distinguió en su modelo una fase de Nacimiento, pero el Comité no pudo determinar buenas prácticas de dicha fase.

En una situación de *modernización*, la infraestructura básica con una cierta capacidad está presente y el gobierno invierte masivamente para mejorar la red. Esto requiere pensar en proyectos con una infraestructura de gobierno adecuada, incluyendo la interferencia limitada del gobierno en las obras en construcción.

En una situación de *madurez*, la infraestructura tal y como está es suficiente, y la atención se centra en actividades recurrentes como el mantenimiento y operación. Un ejemplo del efecto de la fase de madurez de una red es que la subcontratación a entidades privadas y el permitir la influencia de los usuarios es más conveniente que en otras fases de desarrollo, debido a que existe una situación estable. El Comité reconoció que inclusive en una fase de madurez, la red sigue necesitando mejoras para poder atender las demandas de los nuevos usuarios. Estas mejoras, al igual que los sistemas de transporte inteligentes y pago de cuotas, requieren un gobierno basado en proyectos y pueden considerarse como inversiones de capital.

Magnitud de las concesiones y subcontratación (outsourcing)

La magnitud de la participación del sector privado influye en la organización y estructura de gobierno, principalmente a nivel de la autoridad central, pero también de la RA. Por ejemplo, cuando la gestión o mantenimiento de las carreteras se subcontrata al sector privado por un determinado periodo, se debe ser cuidadoso y tomar las providencias necesarias a fin de contemplar los cambios de objetivos y desempeño esperado en caso de que haya modificaciones en la política pública en las necesidades de los usuarios. Sin embargo, cuando dichos servicios son proporcionados por la RA o concesionados por un año, no es necesario poner especial atención en los aspectos de flexibilidad.

Financiación Externa

El tipo de financiación externa -por ejemplo la del presupuesto anual del Estado o de organizaciones de financiación externa- es parte de la arquitectura vista desde el Ministerio Central y la RA. Todas las características de dicho gobierno, como son los grados de libertad para hacer desembolsos y actuar en consecuencia a los cambios en los requerimientos de los usuarios de las carreteras, la flexibilidad de tiempos y monto de los fondos disponibles, periodo de financiación establecido y aspectos básicos de los requerimientos de información, dependen del tipo de financiación de las actividades de la RA. En consecuencia, la decisión de financiación es una co-determinante importante del potencial que tiene la arquitectura de gobierno para producir efectos positivos y negativos en la eficacia.

3. RECURSOS HUMANOS

Esta sección trata las Estrategias y Resultados de los Términos de Referencia que se detallan en el Cuadro 2 que se presenta a continuación. Además, las buenas prácticas identificadas por el Comité, en la mayoría de los casos, ya se usan de manera satisfactoria en las RA en todo el mundo.

Cuadro 2 – Términos de Referencia Relevantes para los Recursos Humanos

| Aspecto 1.3.2 Desarrollo de las Capacidades de los Recursos Humanos | |
|--|-------------------|
| ESTRATEGIAS | RESULTADOS |
| Investigar cuáles son las competencias necesarias para enfrentar los desafíos futuros, identificar lo que se debe cambiar y/o incluir en el currículo académico | Recomendaciones |
| Identificar nuevas ideas, métodos innovadores en el campo de educación y capacitación en las carreteras y en el transporte por carretera (en los diferentes contextos de los países desarrollados y en desarrollo) | Mejores Prácticas |

Los Términos de Referencia ponen particular énfasis en las competencias y cómo tratar los requerimientos de educación y capacitación. Existen muchas formas en las que las RA pueden obtener las competencias necesarias para trabajar de manera satisfactoria. Sin embargo, cualquiera que sea el planteamiento que se elija, la meta primordial debe ser contar con la gente “Correcta” (e cuanto a número, habilidades, actitudes y valores) en el momento y lugar “Correctos”, ya sea interna o externamente.

3.1. Competencias

Las RA deciden qué planteamiento utilizarán para contar con las competencias que requieren y lo que es “Correcto” para ellas. No obstante, dicha decisión debe basarse en lo que están tratando de alcanzar estratégicamente a largo plazo y la disponibilidad de las competencias necesarias en la actualidad y a futuro. Para identificar dichas competencias, es necesario que las RA tomen en consideración un número de aspectos, los cuales incluyen, por ejemplo, los identificados en las secciones 2.3 y 2.4 anteriores:

- influencia del cliente o usuario
- la fase de desarrollo de la red de carreteras
- la magnitud de las concesiones o subcontratación
- financiación externa

Cada aspecto debe tratarse de manera individual.

Influencia del cliente o usuario

Las RA deben mantener un compromiso efectivo con los clientes y usuarios. Cada día se está tornando más esencial para las RA prestar servicios de buena calidad al público. En consecuencia, competencias tales como comunicación, comercialización, consultoría, al igual que habilidades para interactuar y relacionarse con los clientes y usuarios, están cobrando importancia.

En una RA con un nivel razonable de subcontratación, el principal/primer contacto de ésta con el cliente puede ser a través de sus proveedores. En sí, existe el mismo interés en la prestación del servicio que en la forma en la que el cliente lo percibe. Por lo tanto, los proveedores deben tener los mismos valores que la RA en lo que respecta a eficiencia de prestación de servicio cuando éste se subcontrata. En relación a esto, también es indispensable que los empleados posean las competencias necesarias para establecer y mantener buenas relaciones con los proveedores, de manera que se inculquen los valores de la RA en toda su cadena de proveeduría. (Cadena de valores).

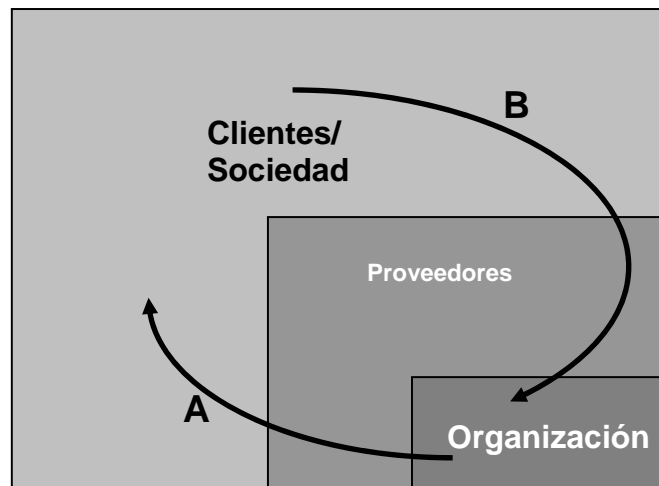


Figura 3– La función e influencia que tiene la Administración de Carreteras en su medio ambiente (proveedores y clientes) y viceversa

La fase de desarrollo o madurez de una red de carreteras

Típicamente, en una RA con una red de carreteras inmadura, las competencias estarán más orientadas a la planificación e ingeniería; en tanto que en una madura, tal vez se haga más hincapié en la Gestión del Tráfico, Comunicaciones y Gestión del Medio Ambiente, etcétera.

La magnitud de las concesiones o subcontratación

Es característico que en una RA que trabaja con “sus propias fuerzas” estén presentes todas las competencias tradicionales, con mayor énfasis en las relacionadas con la Gestión y Recursos Humanos, en virtud de que se cuenta con un mayor número de personal. En tanto que en una RA subcontratada, tal vez se haga más hincapié en las competencias referentes a la especificación de los insumos/ resultados, concesiones, gestión del contrato y legales. Se mantiene un continuo debate en relación a las competencias, habilidades y magnitud y nivel que se necesitan mantener dentro de la organización a fin de actuar como un cliente profesional.

Financiación externa

En virtud de que un gran porcentaje de la financiación que recibe la RA proviene de asignaciones no gubernamentales, por ejemplo, financiación asignada mediante un fondo hipotecado y/o financiación privada/de crédito, es probable que haya una mayor demanda de competencias relativas a finanzas, contabilidad, relaciones públicas, legales, fiscales y de gestión de crédito.

Como ya se mencionó con anterioridad, existen otras características que también podrían tomarse en consideración, las cuales están incluidas en la filosofía que apoya el marco del Comité y los modelos anteriores de la AIPRC⁴. Además, en virtud de que una RA recorre los continuos incluidos en los cuatro aspectos y modelos antes mencionados, es probable que haya incrementos significativos en la demanda de capacidades, habilidades y competencias para apoyar los Sistemas de Información.

⁴ PIARC C15, Cox y Talvitie

Las encuestas realizadas por el Comité han identificado que las RA actualmente enfrentan una escasez de habilidades y aptitudes en diversas competencias. Aunque resulta particularmente notable la escasez de las imprescindibles competencias en ingeniería técnica/de construcción de puentes/carreteras.

El Comité ha identificado que la mayoría de las RA están viviendo una situación cada vez más compleja en lo que respecta a Recursos Humanos. El abordar la falta de competencias no sólo es una cuestión de reclutamiento. Además de los problemas de escasez antes mencionados, el Comité también observó que se avecina un desequilibrio en la fuerza de trabajo debido a:

- Un fuerza de trabajo añeja;
- Inadecuado número de graduados de las universidades;
- Bajos niveles de inscripción en cursos universitarios;
- Mayor competencia con otros profesionales por contratar jóvenes brillantes; y
- Una percepción negativa de la profesión de Ingeniería y las RA.

Si los puntos antes señalados no fueran suficientes, el Comité además encontró una falta de flexibilidad dentro de las normas que rigen a muchas Administraciones de Carreteras, las cuales incluyen:

- Cada vez más, se exige a las RA que reduzcan el número de su personal, y
- Imposibilidad de competir con las remuneraciones que ofrece el sector privado, tanto en sueldo como en prestaciones.

Para abordar esta problemática, el Comité ha asumido y, posteriormente, confirmado que estos aspectos son reales, además de identificar, mediante cuestionarios, las diferentes técnicas y planteamientos adoptados por los Organismos de Carreteras. Dos de esos planteamientos incluyen:

- promover la profesión entre los jóvenes utilizando diversos medios, y
- apoyar y colaborar con las universidades y otras instituciones de enseñanza a fin de garantizar una adecuada contratación en el futuro y currículos relevantes y actualizados.

Estos planteamientos se informarán más detalladamente en el Informe Técnico del Comité.

3.2. Personal nuevo y existente

El Comité también ha confirmado la importancia de:

- el reclutamiento efectivo,
- la retención del personal existente, y

la optimización de la productividad real del personal existente en una RA que cuente con las habilidades para cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva.

Reclutamiento

Las RA se están viendo forzadas a reclutar personal en un mercado sumamente competitivo. En consecuencia, deben ser cada día más innovadoras en la promoción de sus organizaciones para lograr reclutamientos potenciales. Deben identificar los puntos que tienen a favor con respecto a sus competidores. Las encuestas y seminarios llevados a cabo por el Comité identificaron muchas ideas, incluyendo, por ejemplo, mejores condiciones laborales, días feriados y la oportunidad de diseñar la forma en la que sus distintos países se desarrollan.

Retención

La retención del personal existente es, de muchas maneras, aún más importante que el reclutamiento. El fundamento de esta aseveración es que el personal existente ya está familiarizado con las políticas, valores y procedimientos de la organización, tienen experiencia en el trabajo que se realiza en la misma, han sido los depositarios de importantes inversiones en capacitación, etcétera. En otras palabras, son empleados totalmente productivos. Los empleados nuevos, si bien pueden ser reclutados para atraer nuevas habilidades y/o aptitudes, por lo general requieren muchos meses para ser completamente competitivos. Y, por encima de todos estos razonamientos, dependiendo de los métodos de reclutamiento aplicados, se encuentra el tiempo real y costo del reclutamiento.

De nuevo, el Comité encontró muchas ideas para apoyar esta área, incluyendo, por ejemplo, el pago de primas por retener a los empleados de más de 60 años de edad, identificación de y medidas oportunas para abordar problemas y otros asuntos relacionados con el personal, así como mantener buenas relaciones laborales con los sindicatos.

Optimizar la productividad del personal existente

No solo es suficiente contar con el número correcto de empleados dentro de una RA, sino que deben ser capacitados, motivados apropiadamente y dirigidos de manera efectiva.

El aspecto más importante es el liderazgo efectivo, aunado a la necesidad de una clara identificación, promoción y comprensión de la dirección estratégica de la RA. Esto aplica no solo a la alta dirección, sino también a todos los empleados internos de la RA. Su omisión pone en riesgo los esfuerzos realizados. El establecimiento de objetivos relevantes, apoyados por sistemas de gestión de resultados vinculados a gratificaciones por desempeño, es un medio para optimizar la productividad del personal. Y aún hay más. Sin embargo, inclusive dentro del rubro de gratificaciones, existe una amplia gama de opciones, las cuales puede ir desde:

- el reconocimiento por parte de la máxima autoridad de la RA (público o privado), hasta
- oportunidades adicionales de ascenso y capacitación, hasta
- la oportunidad de desempeñar trabajos más interesantes, variados y complejos, hasta
- algo de naturaleza más monetaria.

Todos los aspectos están relacionados con la importancia de infundir la cultura y los valores de la organización a fin de apoyar la toma de decisiones de alta calidad, la práctica justa y el logro de los resultados que la organización espera.

La importancia de alcanzar los resultados antes señalados reside en la creación y mantenimiento de un alto nivel de compromiso, unidad y disponibilidad para trabajar en equipo por parte de los empleados en toda la organización y mediante el uso de procesos de gestión y recursos humanos.

Las ideas identificadas por el Comité se presentarán con mayor detalle en el Informe Técnico.

4. INDICADORES DE EFICACIA

Esta parte del informe describe la forma en la que el Comité ha abordado los términos de referencia que le fueron proporcionados. En el Cuadro 3 se presentan los términos de referencia de los indicadores de eficacia.

Cuadro 3 – Términos de Referencia Relevantes para la Aplicación de los Indicadores de Eficacia

| Aspecto 1.3.3 Aplicación de los indicadores de eficacia del sistema de carreteras | |
|--|---|
| ESTRATEGIAS | RESULTADOS |
| Investigar los indicadores de eficacia que aplican verdaderamente las administraciones de carreteras y cómo se obtienen y se utilizan | Mejores prácticas para mejorar la transparencia y eficiencia de la administración mediante la aplicación de indicadores de eficacia |
| Investigar la evaluación de políticas en base a los indicadores de eficacia y de conformidad con el nivel de desarrollo socio-económico del país en cuestión: <ul style="list-style-type: none">• Cómo encajan los indicadores en las necesidades diarias• Medios para la gestión de datos• evaluación del nivel de logros | Mejores prácticas para la evaluación de políticas y la aplicación de los resultados a fin de integrarlos en nuevos proyectos |

El Comité ha incluido un resultado adicional: la categorización de los indicadores de eficacia que verdaderamente se usan en base a un esquema conceptual de buenas prácticas.

Se ha demostrado que es impráctico especificar un conjunto de buenas prácticas a partir de los Indicadores de Eficacia para una RA basándose exclusivamente en la fase de madurez de su red de carreteras, como se establece en los términos de referencia. Si bien dicha madurez puede ser útil como indicador general de la función de una RA, se postula que la arquitectura de gobierno debe representar los productos y servicios requeridos. Tales productos y servicios pueden variar y no necesariamente ajustarse de manera estricta a una fase de madurez específica de la red de carreteras.

Cabe destacar que existe una gran cantidad de información que ya ha sido publicada con respecto a diversos aspectos de la utilización de los Indicadores de Eficacia. Sugerimos a los lectores que aprovechen este recurso usando las ligas que se presentan en la lista de referencia del informe final.

Esta parte del informe está compuesta por dos elementos principales:

1. Una guía práctica para seleccionar Indicadores de Eficacia reales mediante el uso de un árbol de decisión
2. Buenas prácticas para la utilización de indicadores de eficacia y el árbol de decisión

Los dos siguientes puntos (4.1 y 4.2) tratarán sobre estos aspectos.

El Informe Técnico también identificará las brechas en conocimientos y práctica, y sugerirá las futuras direcciones que la AIPRC puede elegir para buscar apoyar a los países en el desarrollo de su práctica propia.

4.1. Selección de los indicadores de eficacia apropiados

En el transporte, al igual que en otros sectores del gobierno, la planificación y gestión basadas en la eficacia se están convirtiendo en una práctica estándar.

La *guía* proporcionará ayuda a las RA en la selección y desarrollo de los indicadores de eficacia, tanto para la gestión de resultados como para otros propósitos, incluyendo decisiones de presupuesto para inversiones de capital y mantener informados a los usuarios de las carreteras sobre la eficacia de las políticas de carreteras. El Comité concluyó que diferentes RA con distintas actividades y en circunstancias diversas usarán diferentes tipos de indicadores de eficacia para llevar a cabo el seguimiento y gestión de la infraestructura de las carreteras. Por lo tanto, las buenas prácticas aplicables en cada una de ellas son distintas.

En base a los datos del cuestionario, los proporcionados inicialmente por los miembros del Comité y los ya existentes fuera del Comité, se presentará un *árbol de decisión* que debe llevar a los usuarios de los indicadores de eficacia a un conjunto de indicadores que representen una buena práctica internacional. El árbol de decisión se basa en el marco del Comité (ver Sección 1) y en la buena práctica identificada para el uso de distintos tipos de indicadores de eficacia. Esto conduce a tipos específicos de indicadores que son útiles para un propósito en particular y una RA específica, con ejemplos de indicadores reales usados por RA similares.

Un conjunto de indicadores de eficacia creado con la asistencia del árbol de decisión estará relacionado con dos propósitos básicos:

1. uso de indicadores de eficacia para informar las relaciones o tratos con organismos externos referentes al proceso de planificación y toma de decisiones, por ejemplo, para informar al ministerio sobre los logros o resultados requeridos, o par decisiones de presupuesto parlamentario, o para mantener comunicación con los usuarios de las carretas
2. uso de indicadores de eficacia para facilitar el seguimiento y gestión de resultados en la aplicación de las actividades de gestión de carreteras, tale como construcción, reconstrucción, mantenimiento y operaciones relacionadas con la eficiencia interna

Relaciones con organismos externos y decisiones sobre inversiones de capital

Los indicadores de eficacia desempeñan una función importante en la comunicación entre una administración de carreteras y sus grupos de interés. Hacen el papel de evaluador en el establecimiento de políticas, en la determinación de los requerimientos de resultados de una RA y en la información del resultado real y sus efectos en los objetivos políticos.

Aún más, al nivel máximo, los convenios de desempeño entre ministerios y administraciones de carreteras cada día se usan más para definir expectativas de inversiones. Los indicadores de eficacia y las metas políticas concomitantes también son aplicados por organizaciones no gubernamentales internacionales, las cuales influyen o financian diversas actividades del sector de la carretera. Entre estas se encuentran las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea, así como otras entidades de financiación regional.

Las Administraciones de carreteras que entregan servicios mediante concesiones deben celebrar contratos de concesión que garanticen la responsabilidad de los resultados. Se esperaría que los convenios de desempeño incluyeran indicadores de eficacia cuantitativos.

Aplicación

Con respecto a la aplicación de las políticas seleccionadas, programas de inversión y prestación de servicios, los indicadores de eficacia pueden, y de hecho lo hacen, desempeñar una función importante en la planificación y control. Aquí, nuevamente es relevante seleccionar los indicadores de eficacia correctos; y el seguir el marco del Comité dependerá en gran medida del contexto y la estrategia de la RA.

Las variables contextuales que el grupo de trabajo observó están integradas en el árbol de decisión y en las buenas prácticas. Dichas variables son:

- La estructura de gobierno y medio ambiente de las RA, así como la centralización estratégica y resultados deseados por parte de las RA y los grupos de interés;
- El tipo de productos y servicios de los que cada RA es responsable: planificación estratégica y diseño de políticas, prestación de servicios y/o incentivos para inversiones de capital;
- Fase de desarrollo de las redes de carreteras de los distintos países: Crecimiento, Modernización y Madurez;
- La forma real en que la Administración de Carreteras entrega sus productos: directamente o mediante concesión o subcontratación.

Centralización de las RA

Uno de los factores que determinan el uso de indicadores de eficacia por parte de las RA es su función. Existe una verdadera diferencia entre el hecho de que la RA simplemente entregue los productos y servicios tal y como se los solicite un departamento de un Ministerio, o que defina los productos y servicios que las instituciones privadas deben entregar.

Productos y servicios

El desempeño y los tipos de actividades que la RA desempeña parecen ser factores importantes que influyen el uso de las buenas prácticas de los indicadores de eficacia. Por esta razón, este informe técnico y el referente a organización y estructura pondrán énfasis en las buenas prácticas correspondientes a los tres tipos de actividades que ya se describieron en la Sección 2, política y planificación, inversiones de capital (construcción) y prestación de servicios.

Fase de Desarrollo de las Carreteras

Trata sobre los distintos planteamientos para gestionar el uso efectivo de los indicadores de eficacia, así como sobre la identificación de este mismo tipo de indicadores que se aplican en las redes de carreteras en diferentes fases de desarrollo.

Concesión y subcontratación

Cuando las actividades se efectúan bajo el régimen de subcontratación o concesión, es importante utilizar indicadores de eficacia para asegurarse de que se defina con precisión la propiedad del producto que se entregará, que su realización se pueda medir y, finalmente, que la compensación por los resultados contratados que no sean entregados forme parte del contrato.

4.2. Uso de indicadores de eficacia

El árbol de decisión y esta guía serán de utilidad para seleccionar los indicadores de eficacia. Sin embargo, antes y después de utilizar el árbol de decisión, el Comité identificó algunas buenas prácticas relevantes para aplicar dichos indicadores en sí, los cuales se describen en la segunda parte de esta sección.

Buenas prácticas antes de utilizar el árbol de decisión

Antes de utilizar el árbol de decisión, la RA o sus grupos de interés deben tener una idea clara del propósito para el que se usarán los indicadores de eficacia. El Comité encontró varias buenas prácticas en esta área y un cierto tipo de Esquema Conceptual de Indicadores de Eficacia, el cual se ajusta al marco del Comité. Incluye, por ejemplo, la buena práctica de aplicar indicadores de eficacia en los planes de infraestructura de la red de carreteras y en los planes estratégicos de la RA.

El marco identifica los factores que determinan las buenas prácticas en el uso de indicadores de eficacia, por ejemplo, para la gestión de resultados. El control de todos los factores que influyen en los resultados requeridos por un ministerio, por ejemplo, determinará si una RA debe centrarse en los indicadores de eficacia de salida o en los de resultados. Es decir, si la RA tiene control completo sobre todos los factores que pueden implicar un resultado requerido en particular, entonces, una buena práctica de la administración es tratar de identificar indicadores de resultados; si no tiene dicho control, debe limitar el alcance de la medición a indicadores de salida. En la práctica, este puede no ser siempre el caso. Asimismo, la RA siempre debe verificar que se seleccionen indicadores de eficacia controlables referentes a compromisos concertados.

Además, los indicadores de eficacia deben ser sistemáticos, es decir, una serie de datos consistente que describa los resultados, las salidas o la calidad de servicio resultantes de las actividades de transporte. Los resultados y el análisis del indicador se informan a los grupos de interés y a los administradores de manera regular en intervalos apropiados, quienes pueden usarlos estrictamente para fines de seguimiento o para gestionar las metas establecidas en los planes de operación o estratégicos. Pueden utilizarse como datos primarios, como medio para definir convenios y como portadores de los sistemas de incentivos por desempeño. El Comité recomienda ser preciso y coincidir en el uso de cada conjunto de indicadores a fin de garantizar su adecuada y efectiva utilización sin que existan malos entendidos entre las partes involucradas, fuera y dentro de la RA.

Las buenas prácticas estarán representadas por el uso de indicadores de eficacia entre los países miembros y su función, al igual que por algunas buenas prácticas generales relacionadas con la forma en la que se deben emplear dichos indicadores.

Algunas sugerencias para un mayor desarrollo son el uso de sistemas de gestión, es decir, aplicación más amplia de las herramientas físicas de planificación (datos físicos), complementados con sistemas de aplicación de presupuesto (información financiera); o sistemas de gestión de información para determinar prioridades y llevar a cabo el seguimiento del desempeño, comúnmente recomendados por las instituciones de financiación o donadores, como el Banco Mundial; y, definir convenios de financiación de infraestructura adecuados como un prerrequisito para establecer una planificación sólida de la gestión de las carreteras.

Entonces, la sección de indicadores de eficacia del informe ayuda, en primer lugar, a discernir la complejidad de la gestión de una RA y la utilidad potencial de los indicadores de eficacia en ese contexto. En segundo lugar, el árbol de decisión y su guía tienen la finalidad de aminorar dicha complejidad con tan sólo responder algunas preguntas sencillas que lleven a la selección de indicadores de eficacia que permitan detectar buenas prácticas para fines específicos.

Buenas prácticas después de utilizar el árbol de decisión

Finalmente, el Comité advierte que se evite el uso mecánico del árbol de decisión. Después de haber seleccionado los indicadores de eficacia mediante el árbol de decisión, se deben llevar a cabo algunas de las llamadas revisiones de juicio. El Comité identificó dos tipos de estas revisiones de juicio:

- revisiones de concordancia
- revisiones de eficiencia

Las revisiones de concordancia toman en consideración el contexto total de la RA, sus objetivos, las prioridades de los usuarios de carreteras, el interés del gobierno y el alcance de los contratos de concesión. Todos estos aspectos deben mostrar un cierto grado de concordancia.

Cuando las actividades son subcontratadas, la concordancia de los indicadores de gestión de resultados de la RA y de las parte privadas es un aspecto importante.

Las revisiones de eficiencia tratan de limitar la carga administrativa y el uso contraproducente de los indicadores de eficacia. Es decir, no es necesario contar con un indicador de eficacia por cada objetivo, pueden usarse indicadores sustitutos que cubran múltiples objetivos. Además, las dependencias de financiación externa y el gobierno, por lo general, exigen que la RA entregue indicadores de eficacia predefinidos. En dicho caso, una medida efectiva puede ser utilizar estos mismos indicadores para otros propósitos, por ejemplo en la arquitectura de gobierno de la RA o en sus informes a partes externas. Una vez que se han efectuado estas revisiones, pueden aplicarse los indicadores de eficacia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Brickley, James; Smith, Clifford; Zimmerman, Jerold: *Designing organisations to create value*, McGraw Hill, 2002
- Cox, J.B. *Economic, Social and Technological Changes Shaping Road Administrations*. Report to PIARC C15 Committee, March, 2001.
- Goldsmith, S. and William D. Eggers, *Governing by network, the new shape of the public sector*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2004
- Hofstede, Geert. *Management Control of Public and Not For Profit Activities*. Accounting, Organisations and Society, Vol. 6, No 3, pp 193-211, 1981
- Hood, C. (1995). *The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme*, Accounting, Organizations and Society, vol. 20, pp. 93-109.
- The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, *Millennium Development Goals Global Monitoring Report 2005, IBRD, Washington DC, 2005*
- International Federation of Accountants (IFAC), Public Sector Committee, *Corporate Governance in the Public Sector: a governing body perspective*, IFAC, 2000
- Kaplan, R., D. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures that drive performance*, in Harvard Business Review, Jan-Feb 1992
- Merchant, Kenneth: *Modern Management Control Systems*, Prentice Hall, 1997
- Merchant, K.A., W.A. van der Stede, *Management Control Systems, Performance measurement, evaluation and incentives*, Prentice Hall, Harlow, 2003
- OECD (2001), *Performance indicators for the road sector – summary of the field tests*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- Thompson, Fred, *Principal-Agent Theory, Key concepts and Terms*, Internet articles: <http://www2.chass.ncsu.edu/garson/pa765/agent.htm> (1998), Public economics and public administration, Page. 995-1063 in Rabin, Hildreth & Miller, eds, *Handbook of public administration* (2nd edition), New York, 2003.
- Talvitie, A., *International Trends in Managing Roads (Liikenneväylien hallinnan kansainväliset kehitystrendit)*, PIARC, 1998
- Welsh Assembly Government (2006), *Transport Wales Contractor performance monitoring regime*, Wales
- World Bank, *Overview of examples of performance indicators for the transport sector*, <http://worldbank.org>, March 2007
- World Road Administration (2003), *Performance of road administrations – A conceptual performance indicator framework for road transport*, PIARC Committee C15
- WERD (2003), *Performance indicators – a management tool for the National Road Administrations*, Western European Road Directors

CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. La integridad es el principio básico del buen gobierno en todas las economías

Si la integridad no se asegura, la eficacia de las RA siempre estará en peligro. Por lo tanto, dados los elevados montos involucrados y la vasta historia de colusión en la integridad del Sector de Carreteras a nivel mundial, la toma de conciencia del aspecto de integridad y las medidas para salvaguardarla siempre deben contemplarse como un elemento fundamental de la arquitectura de gobierno de las RA en todo el mundo. No debe subestimarse el impacto negativo en las organizaciones de carreteras, la economía y la democracia.

2. El gobierno de una Administración de Carreteras debe estar diseñado a la medida de las responsabilidades asignadas y las circunstancias

La eficacia de las RA depende de la concordancia entre su arquitectura de gobierno y el medio en el que operan. Un hallazgo importante es que para fortalecer la eficacia de las RA, el gobierno y la estructura organizativa, el aprovechamiento de los recursos humanos, así como el uso de indicadores de eficacia, deben estar diseñados a la medida de las principales actividades que llevan a cabo, o no, las RA.

Las tres categorías de actividades que las administraciones de carreteras ejecutan típicamente y que requieren diferentes arquitecturas de gobierno son:

- planificación estratégica y diseño de políticas;
- inversión de capital, es decir, la (re)construcción y modernización de las carreteras; y
- prestación de servicios, principalmente mantenimiento y operaciones.

3. Una mayor influencia de los cliente/usuarios es una herramienta de gestión eficiente

La gran influencia de los clientes en las prioridades y estándares de la RA se está convirtiendo en un valor básico de gobierno en los países escandinavos.

Gestionar las RA tomando en consideración las influencias de los clientes se describe como una buena práctica para las redes de carreteras maduras. Aquí, el gobierno y sus administraciones deciden, en general y a nivel estratégico, en qué áreas los clientes involucrados, que a su vez determinan en qué nivel, tienen los mejores conocimientos para su beneficio.

La influencia de los clientes en la administración, y a nivel operativo y estratégico, ofrece a ésta un conocimiento más profundo de las necesidades y problemas, lo cual permite que las autoridades utilicen de manera eficiente sus limitados recursos y creen una solución más directa. Esto también brinda a los clientes perspectivas más realistas de lo que pueden esperar de las autoridades.

4. Las Administraciones de Carreteras deben centrarse en los enlaces de la cadena de valores y en la posición que ocupan en ella

Esto abarca, por ejemplo, la relación entre una RA, los usuarios de carreteras, contratistas privados y otros administradores de redes de carreteras.

Inicia con una clara comprensión de su función y responsabilidades (obligaciones) dentro de la cadena, traducida en un diseño de gobierno y estructuras organizativas.

En un modelo de subcontratación, los proveedores deben tener los mismos valores que la RA en lo que respecta a eficiencia de prestación de servicio.

En consecuencia, las aptitudes de los empleados deben estar orientadas no solo en las habilidades para desempeñar tareas internas, sino también, y aún más, en la capacidad para establecer y mantener buenas relaciones y sociedades dentro de la cadena de valores. La RA debe ser un proveedor, contratista y supervisor profesional.

Esto también incluye el uso de indicadores de eficacia y el seguimiento y medición de resultados. La concordancia de los sistemas de gestión de resultados en la cadena de valores es decisiva para crear el valor público necesario y la sostenibilidad de autoridad para actuar como una RA.

5. Una fuerza de trabajo añeja y desequilibrada es una amenaza importante para la continuación de las exitosas operaciones de las Administraciones de Carreteras

En base a los resultados de las encuestas, del 30 al 40% del personal de las RA tienen más de 50 años de edad. Cuando estos empleados se retiren, las RA perderán gran parte de su experiencia y conocimientos si no se toman las medidas adecuadas.

6. Tiene que buscarse un planteamiento innovador y coordinado para atraer la atención de los jóvenes a fin de que se interesen por la ingeniería como profesión a seguir, particularmente por el sector de las carreteras

Las encuestas han encontrado bajos niveles de inscripción en cursos universitarios de ingeniería, dando como resultado un inadecuado número de graduados para remplazar la fuerza de trabajo añeja. Además, existe una mayor competencia con otros profesionales por contratar jóvenes brillantes.

7. Las estrategias eficaces para el reclutamiento y retención de personal, así como la optimización de su productividad, representan la parte medular de la Gestión de Recursos Humanos necesaria para que las operaciones de las Administraciones de Carreteras continúen siendo exitosas

Las experiencias compartidas en distintos talleres de trabajo indicaron que la mayoría de los departamentos de Recursos Humanos de las RA buscaban métodos integrales para abordar los desafíos un tanto complejos de la gestión del capital humano. El compromiso de los empleados desde el inicio de su reclutamiento y a lo largo de las distintas fases del ciclo de empleo necesitaba ser tratado de manera activa y pro-activa a fin de garantizar que la organización mantenga la capacidad de alcanzar sus metas presentes y futuras.

8. Los supervisores, clientes, socios, contratistas y las Administraciones de Carreteras deben tener un claro conocimiento de la forma en que se usarán ciertos conjuntos de indicadores de eficacia

Los indicadores de eficacia pueden emplearse de muchas diferentes maneras, por ejemplo, como una herramienta de evaluación estratégica, como sistema basado en incentivos o como datos primarios. Pueden tener una excelente aplicación para uno o más propósitos, dependiendo de la posición que la RA ocupe en la cadena de valores. La desviación o imprecisión de estos propósitos y convenios, cuando se usan indicadores, puede llevar a malos entendidos e, inclusive, a pérdida de confianza entre las partes involucradas.

9. La definición y uso de los indicadores de eficacia deben concordar con los distintos propósitos para los que han de servir

Los indicadores de eficacia de resultados alineados con los objetivos del gobierno y los usuarios de carreteras deben relacionarse con las actividades apropiadas de la RA, pero no sólo cuando ésta tiene el control sobre todos los resultados. Los indicadores de eficacia de salida son apropiados para gestionar la entrega de productos y servicios, en particular cuando la RA contribuye sólo de manera parcial con un resultado deseado. Los indicadores utilizados e informados por La RA deben reflejar su posición en este campo, por ejemplo, indicadores de resultados para una RA estratégica e indicadores de salida para una RA que se centra en la entrega.

10. La eficiencia debe ser un factor indispensable en la utilización de indicadores de eficacia

Al igual que todos los instrumentos de gobierno, la carga administrativa de los indicadores de eficacia siempre debe tenerse en mente. Por lo tanto, antes de incluir nuevos indicadores de eficacia, se deben llevar a cabo revisiones de juicio para verificar si la información ya (casi) se encuentra disponible o puede incluirse en un indicador existente.