

# **LA EVOLUCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS**

18 de septiembre de 2007 (pm)

## **SESIÓN ESPECIAL 1**

### **INFORME DE INTRODUCCIÓN**

## **SOMMAIRE**

INTRODUCCIÓN .....	3
1) LA DÉCENTRALISATION DES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES .....	3
2) L'EXTERNALISATION ET SES LIMITES .....	5

## **INTRODUCCIÓN**

La importancia creciente que se otorga a la protección del medio ambiente ha cambiado el enfoque y la manera de encaminar las actividades en el sector de la carretera. Mientras que antiguamente tenían por objetivo ofrecer las infraestructuras necesarias para responder a la progresión continua del volumen de tráfico, las administraciones de carreteras deben actualmente hacer frente al desafío de crear políticas de transporte sostenibles donde la ordenación del territorio et de la demanda de transporte sean abordados de forma que privilegien las soluciones que protegen el medioambiente.

Más allá de las preocupaciones por el medio ambiente, las limitaciones presupuestarias generales así como la presión de la competencia generan la reforma del sector de la carretera. Las administraciones de carreteras viven así una evolución importante de sus misiones y de sus formas de organización bajo los efectos combinados de las 2 tendencias principales que caracterizan la mayoría de entre ellas: la descentralización (repartición diferente según el caso de la red de carreteras entre las autoridades públicas) y la externalización de diferentes tareas.

Esta sesión trata por tanto de estos dos temas: descentralización y externalización, con el fin de aportar, a través de algunos ejemplos diversos, los elementos de reflexión sobre la evaluación y el funcionamiento de las administraciones de carreteras a través del mundo.

No pretende en ningún caso comparar los diferentes modos de funcionamiento entre ellas, ni demostrar que cierto modo de organización es más eficaz que otro. Factores complejos, como la cultura administrativa del país o el papel del Estado, o incluso la evaluación delicada de la eficacia, limitarían este tipo de conclusiones. Del mismo modo, sería difícil de imaginar el trasponer idénticamente un modo de funcionamiento de un país a otro.

Finalmente, es necesario precisar que, aunque los aspectos de financiación y de organización están íntimamente unidos, esta sesión no abordará, o muy superficialmente, los aspectos de financiación que serán tratados en el marco de la sesión dedicada a la “financiación y de inversiones en carreteras”.

### **1) LA DÉSCENTRALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE CARRETERAS**

Los poderes públicos territoriales a través del mundo difieren sensiblemente en sus competencias, sus recursos financieros y su funcionamiento. Los últimos años sin embargo han estado marcados por un movimiento generalizado de refuerzo de la autonomía local a través, particularmente, de reformas constitucionales.

Constatamos en la mayoría de los países del mundo una transferencia de carreteras que pertenecían al Estado hacia los poderes públicos locales. Lejos de ser una transferencia aislada, se integra en un proceso más general de descentralización de poderes, cuyo objetivo es el de otorgar más autonomía a los poderes públicos locales.

Así, la última parte de la sesión, dedicada a la descentralización, pretende presentar las experiencias recientes de descentralización, ilustrando esta tendencia, común a varios

países, de transferencia de la red nacional hacia los poderes locales, y su impacto sobre la organización de las administraciones de carreteras.

Los ejemplos escogidos no conciernen los países de gran superficie, en los que la repartición de poderes entre el Estado y los poderes públicos locales se debe principalmente a un problema de eficacia.

Así el caso de la experiencia francesa abrirá la primera parte de la sesión, y será seguida de una exposición del Banco Japonés de Cooperación Internacional sobre el impacto de la descentralización sobre el desarrollo de infraestructuras de carreteras en el sudeste asiático, y finalmente habrá una presentación del proceso de descentralización en Marruecos.

En efecto, en Francia, en enero de 2006, la transferencia del Estado a los departamentos franceses de alrededor de 18000 km de carreteras, o sea más de la mitad de la red nacional, y el personal correspondiente, ha obligado al Estado a reorganizar completamente los servicios de carreteras, según la lógica de actuación y los objetivos fundamentalmente replanteados.

Para el Estado, el centrarse sobre una red más reducida, constituida en gran parte por los itinerarios más transitados, permite una especialización y una profesionalización de la organización de servicios, mediante la aplicación de estructuras dedicadas a la carretera. Para los departamentos, el control del conjunto de la malla local de infraestructuras y de servicios técnicos permite una mejor adaptación al terreno de las políticas de ordenación local, favoreciendo la escucha favorecida y enriquecida de los ciudadanos y los cargos políticos.

El Estado y los departamentos están así, cada uno por su lado, inmersos en profundas reformas. Sin embargo deben poner en práctica conjuntamente, las herramientas, los medios y las cooperaciones que permitirán de aportar a los usuarios de la carretera un servicio coherente y de calidad. Tales son los elementos de problemática que serán examinados durante la presentación del caso francés.

La exposición del Banco Japonés de Cooperación Internacional se encaminará a mostrar un estado de la situación del proceso de descentralización en el sudeste asiático, región del mundo donde esta tendencia ha aparecido tardíamente sobre la agenda política de los diversos gobiernos (en la segunda mitad de los años 1990, a la excepción de Filipinas). Será la ocasión de examinar las evoluciones estructurales generadas por la descentralización, así que sus impactos sobre el desarrollo de infraestructuras de carreteras en el sudeste asiático.

Finalmente, en lo que concierne a Marruecos, desde los primeros años de la independencia, ha optado por una descentralización gradual y ha adoptado progresivamente un marco legal y reglamentario que favorece la descentralización.

Para adaptarse a la evolución de su entorno, la Dirección de Carreteras y de la Circulación en Carreteras de Marruecos (DRCR en sus siglas en francés) ha conocido varias mutaciones que serán abordadas durante esta presentación. En particular, para anticipar y acompañar la evolución institucional en materia de descentralización, ha procedido a una descentralización de sus estructuras y las ha adaptado continuamente para asegurar toda la eficacia requerida en su actividad.

Tras el acompañamiento de la descentralización, uno de los principales desafíos consiste hoy en responder a las necesidades de desarrollo económico y social del mundo rural. La promoción del desarrollo regional constituye por tanto uno de los ejes fundamentales para la puesta en práctica de programas de inversión, y se articula alrededor de las 23 preocupaciones siguientes: mejorar la accesibilidad local y desenclavar las poblaciones rurales para acompañar los proyectos de desarrollo económico por un lado, y promover las asociaciones a través de una mayor participación de la población y de las asociaciones de desarrollo local.

Además de presentar estos ejemplos de descentralización, en la primera parte de la sesión se presentan casos originales de recentralización, como el caso de la Confederación Helvética, caracterizada por una evolución de las responsabilidades entre los cantones y el nivel federal. En efecto, con la reforma de la perecuación, que debe entrar en vigor el 1º de enero de 2008, la construcción, el mantenimiento y la explotación de las carreteras nacionales, antiguamente garantizadas por los cantones, serán competencia de la Confederación, y su financiación será asegurada únicamente por ésta. Al mismo tiempo la reforma pretende disminuir las funciones de la Confederación sobre las carreteras cantonales. El desafío principal para la administración de carreteras helvética consiste a llevar a cabo este proceso de transformación con el fin de disponer de estructuras operacionales antes del 1º de enero de 2008.

## **2) LA EXTERNALIZACIÓN Y SUS LÍMITES**

La segunda parte de la sesión pretende mostrar las principales configuraciones de administración de carreteras nacional y sus diferencias de situación en cuanto al grado de externalización, así como los límites de la misma.

En efecto, la organización de los servicios de carreteras nacionales varía, a veces considerablemente, dependiendo de cada caso, puede tomar diversas formas: dirección de carreteras integradas en el ministerio responsable de los transportes, agencias de carreteras, sociedades públicas o privadas concesionarias de la totalidad de la red nacional... Esta organización depende de numerosos factores, en particular del número y la repartición de las competencias nacionales en el campo de la carretera, así como de las actividades externalizadas.

En lo que concierne a las competencias, para mejorar la eficacia y la calidad de sus administraciones de carreteras, varios países han adoptado un esquema de funcionamiento que pretende hacer evolucionar sus organizaciones de carreteras, de una organización única tradicional a dos organizaciones diferentes. Una denominada cliente, responsable de las funciones estratégicas, esencialmente de la planificación y la gestión general de la red. La otra denominada productora, está al cargo de las funciones de ejecución, es decir del estudio, la construcción, el mantenimiento y la explotación de la red. Con el tiempo la organización productiva puede ser transformada en sociedad, pública o privada, independiente. Así la ejecución está separada de los aspectos políticos estratégicos, con el objetivo de permitir una gestión más eficaz, en general a través de un sistema de gestión por objetivos.

Además, las administraciones de carreteras nacionales, en particular cuando éstas se han separado del ministerio, confían un número creciente de misiones al sector privado. Las administraciones de carreteras difieren así por el grado de externalización de sus actividades. Se trata de del número de actividades bajo la responsabilidad de la

administración que ésta delga. Esta delegación puede efectuarse en favor del sector privado, peor igualmente en favor de los poderes públicos territoriales como en el caso de Alemania.

En cualquier caso la externalización encuentra ciertos límites o al menos genera algunas preguntas.

Esta segunda parte de la sesión tendrá también como objetivo, tras haber establecido la situación actual de diversos esquemas de organización de administraciones de carreteras en el mundo, presentar dos ejemplos que ilustran los límites de esta externalización, por un lado a través del ejercicio de las tareas de la policía en Inglaterra garantizadas por la Agencia de Autopistas, por otro lado la externalización de estudios de ingeniería en Québec, que genera ciertas interrogaciones.

La segunda parte de la sesión se terminará con la presentación de un caso original de externalización, no hacia el sector privado sino hacia los poderes públicos territoriales: se trata del caso de Alemania donde la administración federal solo posee la competencia legislativa (propiedad, financiación, competencia para las decisiones de principio), mientras que la gestión de las grandes carreteras federales está en manos de los 16 Länder que disponen de las competencias propias en la materia y actúan por delegación de poder de la Federación.

La presentación de este caso será la ocasión de describir las estructuras administrativas creadas con este fin por los Länder, apoyándose esencialmente sobre 4 formas de organización que difieren fuertemente unas de otras: o bien una empresa pública, bajo la tutela directa del Ministerio de Transportes del Land, encargado de los servicios de la carretera y la circulación del Land; o bien una administración del Land, con la creación de una sociedad privada, o bien al servicio de la construcción de carreteras que forma parte integrante de la administración del Estado del Land; o finalmente una estructura resultante de los tres niveles de colectividades (Länder, circunscripciones y municipios – así como ciudades).

*Escrito por Katayoune Panahi-Calmen (Francia)*