

FINANCIACIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CARRETERAS CON LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO.

28 Septiembre 2011 (am)

COMITÉ TÉCNICO A.2 FINANCIACIÓN, GESTIÓN Y CONTRATACIÓN EN EL SISTEMA DE INVERSIÓN EN CARRETERAS.

INFORME PRELIMINAR

CONTENIDOS

CONTENIDOS.....	2
RESUMEN EJECUTIVO.....	3
MIEMBROS DEL COMITÉ QUE HAN CONTRIBUIDO A LA ELABORACIÓN DEL INFORME	5
1. ASUNTOS ESTRATÉGICOS	5
1.1. Introducción.....	5
1.2. Roles del Sector Privado.....	6
1.2.1. Propiedad del sistema de carreteras	6
1.2.2. La implicación del sector privado en las carreteras	7
1.3. Estrategias de provisión de fondos.	8
1.3.1. Pagos por el usuario.....	9
1.3.2. Flujo de pagos por el usuario.....	11
1.3.3. Fuentes de financiación en carreteras.....	11
1.4. La provisión por parte privada de la Operación y Mantenimiento	12
1.4.1. Formas de contratación	12
1.4.2. Métodos de provisión.....	15
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	18
CONCLUSIONES DEL INFORME.....	18

RESUMEN EJECUTIVO

En el siglo XXI, todos los países necesitan un sistema eficiente de transporte con carreteras que formen un núcleo sustancial para mejorar la calidad de vida, la competitividad económica y alcanzar un desarrollo medioambiental sostenible. La financiación y prestación de servicios en carreteras por parte del sector privado se ha ido incrementando en muchos países y ocupa uno de los temas en una Sesión Especial en este Congreso de Méjico.

Tanto si la financiación es pública o privada, una adecuada provisión de fondos es un tema clave para el mantenimiento de las carreteras existentes y para construir nuevas infraestructuras que aumenten la capacidad de la red y mejoren la eficiencia. Fuentes de financiación tradicionales mediante fondos dedicados en exclusividad, como los impuestos los combustibles, han sido eliminadas en muchos países. Como resultado, muchos países en todo el mundo se enfrentan al difícil reto de obtener financiación para carreteras lo que deriva en unas estrategias de financiación cada vez más complejas.

En el examen de cualquier estrategia de provisión de fondos, es sensato comenzar con los usuarios de las carreteras. Los usuarios hacen una serie de pagos en la adquisición, propiedad y uso de sus vehículos. Estos pagos del usuario pueden ser superiores que el gasto en carreteras y se están convirtiendo en otra fuente de imposición al estar siendo utilizados para cubrir otras necesidades de fondos que tenga el gobierno.

Hay una creciente tendencia a implementar peajes e introducir nuevos cargos o modificar los existentes. Los ingresos obtenidos mediante estos mecanismos de financiación han tendido a ser utilizados como financiación de carreteras pero en un determinado número de países, también se utilizan para financiar otros modos de transporte.

La donación de fondos es posible en países en desarrollo y en algunos desarrollados, particularmente en la Unión Europea. Algunos países, especialmente los más desarrollados, también han introducido nuevos métodos financieros, como los recargos urbanos y los pagos por el desarrollo de los usos de las tierras.

Siendo la financiación cada vez más difícil de obtener, se ha incrementado cada vez más el papel del sector privado en la provisión de servicios de carreteras. Los roles tradicionales de la parte privada en cuanto a diseño y construcción se han extendido para incluir el mantenimiento y la operación en muchos países. En algunos países, el rol del sector privado incluye la "propiedad virtual" de partes de la red de carreteras.

Las autoridades de carreteras están utilizando un abanico de posibilidades contractuales para incentivar la participación del sector privado en el mantenimiento y operación. Se han establecido siete amplios tipos contractuales. Estos varían desde contratos de corta duración basados en un listado de tarifas fijas, que pueden ser usados para tareas poco complejas, hasta los complejos contratos público privados de 25-35 años de duración o incluso superior, que requieren que el sector público sea el propietario virtual y asuma los riesgos latentes en el contrato.

Con el aumento de la complejidad en los preparativos del contrato, el número y variedad de métodos de provisión para incentivar la participación privada se ha incrementado también. Tradicionalmente, las autoridades de carreteras han venido utilizando dos métodos para la contratación del sector privado en la parte de servicios, por ejemplo, sin y con precalificación de los licitadores. Antiguamente se solía llamar como procedimiento

abierto y cerrado respectivamente. Estos sistemas de provisión han servido muy bien a las autoridades en los casos donde las especificaciones técnicas y los costes esperados no son difíciles de estimar por adelantado.

Los sistemas contractuales más recientes, como los contratos de servicios integrados y de colaboración público-privada (CPPs), constituyen una novedad en muchos lugares. Estos contratos se están utilizando por parte de las autoridades en aquellas situaciones donde se buscan técnicas de innovación en el diseño de carreteras, construcción o mantenimiento pero no se pueden especificar exactamente los estándares técnicos y las condiciones a las que hay que hacer frente durante la duración del contrato. Se ha observado que un trabajo conjunto por ambas partes contractuales durante la fase de provisión en cuanto a la discusión de estas materias, es una gran ayuda en cuanto a aumentar la certeza y de ahí la calidad (“value for money”).

MIEMBROS DEL COMITÉ QUE HAN CONTRIBUIDO A LA ELABORACIÓN DEL INFORME

Henri Chua, Reino Unido
Mike Goodale, Canadá
Brian Noble, Australia

1. ASUNTOS ESTRATÉGICOS

1.1. Introducción

En esta época de globalización, con el consiguiente aumento de la competitividad económica y el cambio climático, un sistema de transporte eficiente es más crucial que nunca para todos los países. El transporte por carretera es típicamente el primer modo de transporte de personas y mercancías, y el sistema de carreteras es la base de la estructura de una adecuada y sostenible calidad de vida.

Hasta muy recientemente (quizás hasta mediados de los 80) la infraestructura de carreteras era provista por la financiación pública junto con, para algunos de los países menos desarrollados, los donantes y financiación multilateral de las instituciones. Cada vez más, el sector privado está involucrado en la financiación de la infraestructura y servicios de las carreteras, tal y como se demuestra en las numerosas colaboraciones público-privadas implementadas desde Australia hasta Méjico. La Crisis Financiera Mundial (CFM) ha tenido un alto impacto en esta importante opción de financiación y es objeto de una Sesión Especial en este Congreso de Méjico.

Tanto si la financiación es pública como si es privada, la clave es la adecuación de los fondos para la provisión del sistema de carreteras. Incluso antes de la CFM, los países se enfrentaban a dificultades en el aseguramiento y colocación de sus fuentes de recursos financieros en medio de prioridades rivales de necesidades de mantener las carreteras existentes y el deseo de asegurar nueva infraestructura para aumentar la capacidad. Al mismo tiempo, el sector empresarial y la sociedad mantienen expectativas crecientes en cuanto a la provisión de carreteras como un sistema seguro, fiable y moderno. Las fuentes tradicionales de “fondos dedicados” como, por ejemplo, los impuestos a los combustibles derivados del petróleo, han sido mayormente suprimidas. Estas fuentes de recursos también se han visto amenazadas por la creciente utilización de combustibles alternativos, un mejor ahorro en el consumo y el incremento del coste del petróleo como input de producción.

Todas las autoridades de carreteras tienen que vérselas con menos fondos y más que nunca tienen que involucrar al sector privado, particularmente en el mantenimiento y la operación, para incrementar la productividad. Hay muchos retos en el intento de desarrollar un marco que permita ver la prestación de servicios por parte del sector privado desde una perspectiva multipaís. Un modo de enfocar este reto es agrupar los crecientes roles del sector privado, confirmando las estrategias de financiación y revisando los modelos de contratos para los servicios. En este contexto, se pueden analizar los tipos de organización existentes en diferentes países que tienen en propiedad y gestionan las redes de carreteras, los mecanismos de financiación para llevar a cabo estas actividades así como se puede considerar las características más sobresalientes, incluyendo las ventajas y desventajas, de la alternativa de los contratos por parte del sector privado en cuanto al mantenimiento y operación.

1.2. Roles del Sector Privado

Casi todos los países involucran al sector privado en la prestación de servicios de carreteras. Cuánto se involucra al sector privado y cómo se hace varía de un país a otro y según los tipos de carreteras y los tipos y volúmenes de tráfico que circulan por esas carreteras. Un conocimiento del sistema de propiedad de las carreteras ayuda a comprender los roles del sector privado en los actuales sistemas de carreteras.

El trabajo llevado a cabo por el Comité Técnico (TC) A.2 ha confirmado que la cantidad y formas de participación del sector privado en la infraestructura y servicios ha ido incrementándose a lo largo del tiempo. En casi todos los países, funciones que previamente habían sido destinadas exclusivamente al sector público están siendo llevadas a cabo por el sector privado. A pesar de no haber datos que apoyen esta visión, el análisis del grupo TC A.2 muestra que la tasa de esta transferencia está aumentando en la mayor parte de los países.

1.2.1. Propiedad del sistema de carreteras

Los datos recogidos de los países miembros de PIARC en el TC A2 sugieren que casi todos los sistemas de carreteras últimamente son propiedad de varios niveles de administración en esos países. Aunque hay propiedad privada de partes del sistema de carreteras, aunque lo común en la mayor parte de los países es que no es una gran porción del sistema de carreteras.

Por tanto, aunque las carreteras privadas existen, están generalmente asociadas a funciones específicas, por ejemplo, accesos a una mina, carreteras internas a un área industrial, etc., y generalmente tienen un número de restricciones sobre ellas que no se aplican a la mayor parte del resto de carreteras de titularidad pública.

Casi todos los países, con unas pocas excepciones, por ejemplo, los países con muy poca superficie, tienen varias administraciones que comparten similares funciones a lo largo de los países examinados. Estas distintas administraciones tienen la titularidad de esos tramos de carreteras que están relacionados con la competencia que ostenta dicha administración.

Dependiendo de la manera en que las distintas administraciones se estructuran en cada país, la titularidad de los distintos tipos de carreteras se puede clasificar en 5 amplias categorías como siguen:

Titularidad de cada carretera

Clasificación de la carretera (1)	Agencia Responsable (Propietario/Titular)
Carreteras con altos estándares de calidad, con importantes niveles de tráfico de mercancías y con tráficos a lo largo del país. Comúnmente llamadas Carreteras Nacionales, Autovías Nacionales y Autopistas Nacionales	Federal / República / Gobierno nacional
Carreteras con altos estándares de calidad, con significativos niveles de tráfico de mercancías y tráfico en los territorios de estados, provincias o condados. De algo menor calidad que las vías rápidas/autovías. Generalmente llamadas Autovías de un estado, Provincia o Condado.	Gobierno de un Estado, Provincia o Condado.
De moderados a altos estándares de calidad con tráfico de mercancías y tráfico entre estados, provincias o condados. Comúnmente llamadas carreteras de un estado, provincia o condado.	Gobierno de un Estado, Provincia o Condado.
Carreteras locales que llevan principalmente tráfico de mercancías local y tráfico localizado en una determinada área. Comúnmente llamadas carreteras distribuidoras.	Gobierno Local / Municipal
Carreteras privadas que típicamente proporcionan accesos a minas o instalaciones industriales, carreteras construidas y operadas por una organización privada para un uso público, generalmente con un peaje, etc. (2).	Compañías privadas

Notas:

1. Hay un número de subcategorías de carreteras dentro de los grupos anteriores. Estas subcategorías no se relacionan a la titularidad sino al tipo de carretera o a la forma en que están gestionadas.
2. Aunque hay carreteras privadas en muchos países, están generalmente asociadas con un uso específico de la industria y la gestión de estas carreteras generalmente la llevan a cabo los propietarios privados muy de cerca con la actividad que realizan.

1.2.2. La implicación del sector privado en las carreteras

El sector privado ha proporcionado el proyecto técnico, construcción y los servicios de rehabilitación de las carreteras durante muchos años. Tradicionalmente, el sector público

obtenía estos servicios para complementar o para mejorar sus habilidades en la operación y mantenimiento de la red de carreteras.

Sin embargo, ha habido una tendencia creciente hacia una mayor implicación del sector privado en la explotación y mantenimiento de tramos importantes de la red de carreteras en muchos países. Esta tendencia de aumento del sector privado no muestra signos de agotarse. En efecto, algunos países están implicando al sector privado en muchas de las obligaciones tradicionales de la autoridad encargada de las autopistas, por ejemplo, el proceso de conexión a la red de carreteras y las medidas de seguridad y control de velocidad, que eran históricamente reservadas a los funcionarios.

El abanico de servicios que el sector privado está proporcionando, varía de forma significativa, no sólo de un país a otro sino también a lo largo de los distintos tipos de carreteras dentro de un determinado número de países. Como observación general, las agencias federales o de las regiones o estados tienden a involucrar al sector privado en una función particular antes de que lo hagan las agencias municipales o de ámbito local.

Hay muchas variantes de esta implicación del sector privado y la mayor parte de los países comienzan con los acuerdos menos complejos. Con el tiempo, a medida que el sector privado y las agencias de carreteras van haciéndose familiares con los métodos y formas de contratación, los métodos que se utilizan llegan a ser cada vez más complejos.

El menos complejo es el que trata de la simple distribución, tareas sencillas sobre secciones o tramos de carreteras como por ejemplo el parcheo de tramos superficiales, quitanieves, etc. Donde estas tareas están muy documentadas y los pagos a realizar a la parte privada son simples de calcular y el sector privado no requiere necesariamente de sistemas especiales sofisticados o de conocimientos. Ya con más complejidad se trata del diseño, construcción, mantenimiento y operación. Los acuerdos más complejos, llegan incluso a alcanzar que la parte privada pasa a ser “propietario virtual” de tramos de la carretera, donde el sector privado toma decisiones sobre el tipo y naturaleza de la red además de decisiones sobre la gestión en este tramo que no solo han de satisfacer los deseos y expectativas de los usuarios sino proporcionar un efecto positivo global al sector público.

Los datos de los países miembros que forman parte del Comité Técnico A.2 indican que los roles del sector privado en el nivel nacional y en un segundo nivel provincial o de condado, incluyen el diseño, construcción, mantenimiento, operación y financiación de la red de carreteras.

1.3. Estrategias de provisión de fondos.

Cuando el sector privado está involucrado en la provisión de los servicios de carreteras, pueden producirse mayores eficiencias en la provisión de la red de carreteras. Sin embargo, el sector público es aún necesario como “repartidor” o decisor de la ubicación de esos fondos necesarios para la prestación de esos servicios. Sin una financiación adecuada y suficiente, los requerimientos de mantenimiento harán crítica la situación de la carretera y se retrasarán las posibilidades de mejoras.

Un examen de las estrategias de financiación podría comenzar por los pagos realizados por los usuarios, es decir, los que están relacionados con el uso de la carretera. Aún hoy en muchos países, los pagos por el usuario, por ejemplo la importación y los impuestos a los derivados del petróleo, se han convertido en otro impuesto más. Estos ingresos de las

carreteras son a menudo superiores a los gastos pero no se dirigen a la red de carreteras sino al Tesoro para cubrir otros gastos del gobierno. (desafectación impositiva)

Es necesario comprender los pagos realizados por el usuario en la actualidad y cómo esos fondos se utilizan y pueden determinar las oportunidades y sostenibilidad de la colaboración privada. La forma en que fluyen los fondos desde el nivel nacional a los niveles inferiores de gobierno y autoridades de carreteras, también afecta a cómo se toman las decisiones sobre la ubicación de fondos en las distintas partes de los programas de carreteras y cómo se involucra al sector privado en estos programas.

1.3.1. Pagos por el usuario

Los diferentes pagos por el usuario pueden clasificarse en varias categorías según: 1) adquisición, 2) titularidad/propiedad, y 3) uso de vehículos. Dentro de cada categoría, se aplican distintos instrumentos financieros según la encuesta realizada por el TC A2. Estas tres categorías tienen distintas características según ocurrencia y temporalidad.

Adquisición

Los datos de la encuesta revelan que todos los usuarios de carreteras están sujetos a estos pagos por la adquisición de vehículos cuando compran un vehículo nuevo. Estos instrumentos financieros relativos a la adquisición de vehículos nuevos incluyen:

- Impuestos indirectos sobre el vehículo nuevo;
- Impuestos a la importación;
- Impuestos de inscripción/registro del vehículo nuevo; y
- Impuestos sobre el valor añadido.

El ciclo de reemplazamiento de los vehículos de motor, por ejemplo, coches y camiones, varía entre 10 y 18 años. De ahí que los usuarios de carreteras sólo incurran de forma ocasional en el pago de los impuestos asociados a la adquisición del vehículo y generalmente por una sola vez. Sin embargo, al menos un país requiere de los propietarios de vehículos el “reacquirirlos” alcanzado un determinado número de años prefijado.

Los Estados Miembros de la UE sólo imponen impuestos de importación a los vehículos nuevos de procedencia exterior a la Unión. Algunos países también gravan formas adicionales de costes de adquisición, incluyendo pólizas, impuestos sobre el aire acondicionado, neumáticos, impuesto por el impacto medioambiental y por el derecho a registrar el vehículo. El último parece ser que solo se aplica en Singapur, y se usa como una herramienta de gestión de la propiedad del vehículo (no como herramienta financiera)

Propiedad

A diferencia de los costes sobre la adquisición de vehículos, los costes sobre la propiedad de los vehículos resultan más complejos.

La mayor parte de los países mantienen pagos anuales por el registro del vehículo. Se han utilizado distintos métodos para calcular la cantidad a pagar. Por ejemplo, sobre niveles de emisión de dióxido de carbono de los coches, y tipo de combustible y tamaño del motor. Muchos países registran los vehículos pesados de acuerdo a su tamaño (en términos de tonelaje y/o número de ejes).

La mayor parte de los países establecen inspecciones periódicas sobre el “valor” del vehículo, y no necesariamente sobre los antiguos. En algunos países, estas inspecciones se llevan a cabo en centros autorizados por el gobierno que son propiedad privada y operados de forma privada.

La mayoría de los países tienen impuestos sobre los seguros de vehículos. Mientras, sólo en el 40 % de los países, los conductores tienen que pagar de forma periódica para mantener sus permisos de conducción.

Es de interés señalar que un país aportó un caso de una imposición extra a los propietarios de los vehículos de una determinada ciudad, imposición no pagada por los que no pertenecen a la misma. El país anfitrión del Congreso aplica un impuesto medioambiental sobre los vehículos.

Utilización

Los usuarios de las carreteras afrontan una gran variedad de pagos. Los datos que refleja la encuesta indican que los principales son: 1) impuestos sobre derivados del petróleo, 2) peajes, 3) cargos al usuario, 4) impuestos sobre el mantenimiento de los vehículos.

Casi todos los países reflejaron que los precios de los combustibles derivados del petróleo están sujetos a pagos e impuestos sobre ventas/productos y servicio/valor añadido. En varios de esos países, principalmente los del oeste, incluso en esta era de altos precios del petróleo, los pagos e impuestos anteriores forman una gran parte del precio de la gasolina, por ejemplo pueden llegar a ser dos o más veces superiores al coste de la fuente del combustible. Algunos países aplican exenciones de impuestos al diesel utilizado por camiones o vehículos de transporte público por razones económicas y/o sociales. En países donde los impuestos al diesel son menores que en los de gasolina, los coches privados con motor diesel pagan unas tasas de registro anuales superiores.

Los costes de mantenimiento de los vehículos están generalmente sujetos a impuestos sobre ventas/productos o sobre el servicio/valor añadido.

Menos de un cuarto de los países que respondieron la encuesta no tienen ninguna infraestructura o carretera de peaje. Muchas carreteras de peaje aún son propiedad y están operadas por el sector público. Sin embargo, el sector privado participa en el 50% de los países con instalaciones en carreteras de peaje. El sector público aún mantiene la regulación de los peajes. Aunque no se recogieron datos, se sabe que las tarifas de peajes prevalentes no son siempre un reflejo de los costes de provisión del servicio, congestión o capacidad de pago.

Cada vez más, los usuarios están sujetos a cargos por el uso según la zona, tiempo y tipo de carretera. Singapur es el país líder en este ámbito, con su, -inicialmente a base de tickets y actualmente sobre una base electrónica- sistema de gravamen por congestión, que ha venido funcionando desde mediados de los 70. Algunas ciudades europeas también han introducido sistemas de pago por zonas de congestión. En algunos países miembros de la UE, en vez de pagos de peaje, para el uso de autovías o en algunas carreteras principales se requiere una “euroviñeta”, que es una forma de pago de usuario bajo la forma de “forfait”.

Una constatación importante, es que los países que utilizan peajes y/o pagos al usuario, no han reducido los niveles de imposición a los carburantes. En la línea considerada cada

vez hay más cargos al usuario relacionados con los niveles de daños medioambientales o de emisión.

1.3.2. Flujo de pagos por el usuario

Tal y como hemos dicho antes, excluyendo los peajes y otras cargas, la cantidad de fondos recaudados de los usuarios de las carreteras es una cantidad importante y puede ser superior a los gastos totales en la carretera en algunos países. En el pasado, una gran cantidad de esos fondos iban directamente a las autoridades de carreteras para cubrir los costes de construcción, mantenimiento y operación de la red de carreteras. Sin embargo, eso ocurre cada vez en menos ocasiones. Excluyendo los peajes y las cargas al usuario, pocos países destinan los pagos hechos por los que utilizan las carreteras en la adquisición de acciones, la propiedad y construcción, mantenimiento y operación de la red. En vez de eso, la mayor parte de los fondos van al Tesoro y son utilizados para otros objetivos del gobierno (desafectación impositiva). Algunas excepciones a esta práctica pueden encontrarse en algunos países africanos, Nueva Zelanda y EEUU, que aún mantienen fondos afectados.

Los peajes de las carreteras tienden a ser mantenidos por el proveedor del servicio, particularmente si la carretera se financia de forma privada. En el caso de las carreteras financiadas privadamente, los peajes se utilizan para la operación y mantenimiento, para el servicio de la deuda y para proveer de un retorno a los inversores/accionistas. En las carreteras de peajes públicas, los ingresos de peajes se retienen generalmente por la autoridad que las explota.

Merece la pena destacar que algunas autoridades “añoran los tiempos pasados” de fondos afectados, pero aún así, esta situación no garantiza la financiación adecuada. Por ejemplo, los EEUU han ido paulatinamente destinando más fondos de impuestos generales para completar su Fondo de Autopistas, que se nutre de una tasa sobre combustibles afectada a este fin, pero que desde 1993 ha ido creciendo de forma menor que la inflación. Otro ejemplo, de Alemania, revela que el sistema de cargo al usuario de vehículo pesado que se introdujo en 2005 no ha cerrado el “Ga.” de financiación en la carretera sino que ha sido utilizado para reducir el déficit presupuestario del sector transporte. Esas restricciones en la financiación tienen consecuencias a largo plazo en cuando a la vida y sostenibilidad del servicio de la carretera.

1.3.3. Fuentes de financiación en carreteras

Las fuentes de financiación pueden ser agrupadas como:

- Impuestos generales, incluyendo los pagados por el usuario (presupuesto del Estado);
- Impuestos especiales afectados, derivados de pagos del usuario (por ej. Impuestos a la gasolina);
- Ayudas de otras administraciones;
- Peajes, que pueden basarse en frecuencia de uso, distancia, tiempo, lugar o vehículo tipo;
- Cargos al usuario, incluyendo viñetas;
- Ingresos de servicios asociados (restaurantes, estaciones de servicio);
- Cargas especiales en la ciudad basadas en la propiedad de vehículo, neumáticos, aire acondicionado, etc;
- Donaciones; y

- Aportaciones privadas, por ej. valor del suelo y desarrollos de los usos del suelo. (plusvalías)

1.4. La provisión por parte privada del Mantenimiento y Explotación.

El sector privado ha colaborado con las autoridades de carreteras en el diseño, construcción y rehabilitación de carreteras desde hace mucho tiempo. Más recientemente, su participación se ha extendido a la explotación y mantenimiento y, en algunos países, también a la financiación de las carreteras y han llegado a ser “propietarios virtuales” de las carreteras públicas.

Para los servicios de operación y mantenimiento, las autoridades de carreteras han involucrado al sector privado mediante el uso de diversos tipos de contratos. Varias autoridades han empleado también distintos métodos de provisión para asegurar los servicios del sector privado. Las formas de contratación y métodos de provisión más importantes son los que se detallan abajo.

1.4.1. Formas de contratación

PIARC TC A.2 revela que las formas de contratación para la operación y mantenimiento por parte del sector privado, pueden agruparse como sigue:

- Esquema tradicional de tarifas
- Actuaciones especificadas de mantenimiento y operación
- Diseño, construcción y mantenimiento
- Agente que gestiona
- Relación entre mantenimiento y operación
- Servicios integrados
- Diseño, construcción, financiación, operación y mantenimiento

Esquema tradicional de tarifas

En el nivel más simple de participación del sector privado, las empresas privadas proveen de instalaciones, equipos y trabajo para llevar a cabo tareas seleccionadas de mantenimiento. Estos servicios pueden servir de base para actividades no complejas, como pavimentación de parches, limpieza de nieve, etc. El pago por estos servicios puede ser calculado sobre la medida de la cantidad de los trabajos realizados, tiempo requerido por el servicio hecho o sobre los costes en los que se ha incurrido más un margen determinado para el contratista.

A menudo, estos contratos requieren por parte del proveedor del servicio el disponer de diseños y especificaciones preparadas por otros. Bajo esos preparativos, el sector público sigue manteniendo la decisión sobre los niveles de servicio que van a ser provistos y cuándo y cómo se van a prestar. El sector privado asume poco riesgo, aparte del riesgo de la calidad del trabajo realizado.

Actuaciones especificadas de mantenimiento y operación

Durante los 90, ciertas autoridades de carreteras introdujeron los contratos de “actuaciones especificadas de mantenimiento y operación”. Bajo estos contratos, la autoridad de carreteras especifica los criterios de actuación en los servicios a prestar y el

sector privado recibe un pago acordado por prestarlo. Estos contratos eran generalmente usados a más plazo que el tipo de contrato previo, siendo lo habitual 3-5 años, aunque algunos alcanzan los 10 años.

En este tipo de contrato, la autoridad de la carretera identifica las tareas requeridas y las especificaciones, por ejemplo rugosidad, que han de ser logradas y la parte privada presta esos servicios y recibe un pago acorde a unas tarifas y plazos establecidos. La diferencia clave con el tipo anterior es que el sector privado tiene discrecionalidad en la manera en que logra los objetivos propuestos. En otras palabras, es responsable de la prestación del servicio según los estándares especificados.

Diseño, construcción y mantenimiento

Ha habido una creciente tendencia de las autoridades a utilizar el “Diseño y Construcción” para los proyectos de carreteras y puentes. Bajo esos contratos, la autoridad competente especifica los resultados a obtener, tales como capacidad, número y distancia entre intersecciones, etc., y el sector privado asume la responsabilidad y el riesgo derivado del diseño y construcción de la infraestructura especificada.

Estos contratos se usan ahora de forma creciente e incluyen la operación y mantenimiento de la infraestructura para determinados periodos de tiempo. Ahora es bastante común encontrar en estos contratos periodos de operación y mantenimiento de, al menos, 10 años.

Los detalles del mantenimiento y operaciones que se incluyen en este tipo de contratos pueden variar pero generalmente siguen las actuaciones de mantenimiento y explotación que se destacan en este informe.

Contrato con un agente gestor

Las actuaciones más recientes incluyen contratos en los que el sector privado toma partido en la gestión y en las funciones de provisión del servicio en determinados tramos de la carretera. Estos contratos suelen tener una duración de al menos 5 años.

La autoridad de la carretera especifica las condiciones de la red y el sector privado opera como si fuese el propietario, y lleva a cabo la monitorización, las decisiones sobre las actuaciones y las aplica para lograr los objetivos deseados. Los mecanismos de pago son generalmente una suma global para tareas de rutina, incluyendo el mantenimiento invernal, con un coste acordado según la planificación de los trabajos realizados por el contratista privado.

Relación entre gestión y operación

Una innovación la constituye la introducción de los contratos relacionados, algunas veces llamadas “alianzas de gestión”.

En estos contratos, un equipo combinado de la autoridad de la carretera y el sector privado, de forma conjunta llevan a cabo la gestión y la provisión de tareas requeridas para alcanzar los objetivos deseados por la autoridad de carreteras. Los contratos pueden durar hasta 10 años. Los pagos al sector privado se basan en costes directos más un margen. El margen acordado cubre los gastos generales y el beneficio y en algunos “contratos/Alanzas de gestión”, este margen está ligado a los logros obtenidos en las

distintas actuaciones. Bajo el sistema de resultados, el margen se incrementa si el servicio prestado produce más beneficios que los establecidos y se reduce en el caso de que tenga menores beneficios que los establecidos.

Servicios Integrados

En Australia occidental se está desarrollando un nuevo método contractual que trata el mantenimiento y la operación mediante un contrato que integra un equipo del sector privado y personal de la autoridad de la carretera.

Esta estrategia “interna” frente a una “externa” lleva el esquema de alianza un paso más adelante, mediante la inclusión del equipo combinado integrado en la propia Administración, y no manteniendo este como un grupo específico como ocurre en un contrato de alianza.

Bajo estos acuerdos, el sector privado recibirá el pago por sus servicios como un coste directo más un margen acordado (gastos generales más beneficio) mientras que la autoridad de carreteras mantiene gran influencia sobre la operación y las decisiones de gestión del servicio.

El método de provisión es similar al utilizado en “alianzas de gestión” dando más peso a la valoración de la habilidad del posible socio industrial para operar como una única unidad durante un largo periodo de manera que no se separen las funciones de mantenimiento y explotación del resto de las labores de la administración.

Diseño, Construcción, Financiación, Operación y Mantenimiento

Este tipo de contrato nació en los 90 y se ha extendido en muchos países a partir del año 2000, especialmente en Australia, Canadá, Francia, Méjico, Portugal, España y Reino Unido. También se le llama PPP, P3 o Asociación Público-Privada.

Los contratos PPP generalmente se usan para grandes “solares” o reconstrucciones de carreteras importantes o para mejora de proyectos. Bajo un típico contrato PPP, la autoridad de la carretera determina que una infraestructura o tramo de carretera precisa ser construida o reformada. Se lleva a cabo una importante labor preliminar en la que se hace un diseño preliminar con las características que se necesitan (capacidad de la carretera, número de carriles, ubicación de intersecciones y tipos, etc.). La Autoridad de la carretera es la que generalmente obtiene los permisos medioambientales o de otro tipo, hace las estimaciones de los costes de construcción del proyecto y adquiere el terreno que se necesita para el proyecto.

Después de una licitación competitiva, se firma un único contrato entre el sector privado (a menudo llamado concesionario) y la autoridad de la carretera. El Concesionario tiene la responsabilidad del diseño y construcción del proyecto según el acuerdo y contrato así como la explotación y el mantenimiento de la carretera y estructuras asociadas, incluyendo la reposición, de un periodo más largo, generalmente de 25 a 35 años. El Concesionario debe mantener la carretera para lograr los requisitos acordados al final del periodo concesional. Como contrapartida, el Concesionario recibe pagos de la autoridad o de los usuarios en el caso de carreteras de peaje. Estos pagos generalmente están ligados a la viabilidad y condiciones de la carretera. Aunque estos pagos pueden hacerse durante el periodo de construcción, la amortización de la mayor parte de los costes de capital y de los costes de operación tiene lugar durante el periodo de explotación. Los

pagos y las tarifas se determinan en la licitación y se fijan en el contrato PPP, que puede incluir normas para su incremento según la inflación.

Bajo el acuerdo PPP, los riesgos significativos se transfieren desde la autoridad de la carretera al Concesionario. Estos típicos riesgos que se transfieren son los siguientes:

- Errores de diseño y/o construcción;
- Sobrecostos de construcción;
- Retrasos en la construcción;
- Costes de mantenimiento y operación más elevados que los previstos;
- Defectos latentes;
- Costes de vida útil;
- Riesgos financieros; y
- Riesgos sobre los ingresos.

1.4.2. Métodos de provisión

Los procedimientos de licitación elegidos por las autoridades de carreteras para seleccionar al sector privado están muy influidos por los tipos de contratos y acuerdos y costumbres locales (que están típicamente materializados en las leyes de los contratos). Según los servicios requeridos y sus especificaciones, el mecanismo de pago y la duración del contrato y demás han ido complicándose y así ha ocurrido también con los procesos de licitación.

Tradicionalmente, para servicios claramente definidos y dirigidos por la Administración, en los que se requieren destrezas/técnicas, capacidad de financiación y organización limitadas, como puede ser una simple tarea de mantenimiento invernal, era habitual por parte de las autoridades el uso del procedimiento “abierto” para garantizar igualdad de oportunidades a todos los licitadores. A medida que los requerimientos y las condiciones de los contratos han sido cada vez más complejas y a medida que las autoridades de carreteras (y los potenciales contratistas privados) intentan cada vez más obtener mejores condiciones económicas, la precalificación de licitadores ha ido ganando peso en el proceso. El método anterior se llamaba Procedimiento Abierto, mientras que este último se denomina Procedimiento Restringido. En ambos casos, la autoridad claramente especifica todas las necesidades y los términos y condiciones del contrato.

En los últimos años, con la llegada de acuerdos contractuales de periodos muy largos, como las Alianzas y los PPP's, los procesos de licitación han incluido componentes extras que incluyen discusiones/negociaciones entre las autoridades de carreteras y los licitadores para definir exactamente las especificaciones del servicio requerido y los términos y condiciones. En muchos casos, las discusiones/negociaciones tienen lugar en las últimas fases del proceso de licitación (después de haber recibido las ofertas iniciales). Para evitar inconvenientes negociaciones, algunas autoridades de carreteras entran en un diálogo previo con los potenciales licitadores sobre las especificaciones técnicas de los servicios requeridos en un avance de los documentos que serán aprobados. En la Unión Europea, el procedimiento anterior se denomina Procedimiento Negociado, y este último se denomina Diálogo Competitivo.

Procedimiento Abierto

Bajo este método de provisión, la autoridad de la carretera detalla los servicios requeridos. Los pliegos de licitación reúnen las condiciones del contrato, los servicios y

especificaciones que son preparados por la autoridad de la carretera y se invita a todos los posibles licitadores. Cualquier compañía privada puede asistir a la licitación, y la información que debe proporcionar en su oferta, ha de ser suficiente para que la autoridad de la carretera pueda seleccionar la mejor oferta.

Este método requiere un conocimiento previo de los niveles de servicio que requiere la autoridad de la carretera, los trabajos necesarios para alcanzar esos niveles de servicio así como las especificaciones precisas para lograr esos trabajos. El método está bien establecido en muchos países en los que la industria de la construcción y las autoridades tienen un buen entendimiento de este tipo de prestación de servicio. Generalmente hay condiciones generales de los contratos en todos los países y está apoyado por leyes bien establecidas, que se ocupan de la gestión de este tipo de contrato.

Este método de provisión es el más empleado en los casos de servicios menos complejos y contratos de corta duración. Por ej., rutinas de mantenimiento siguiendo esquemas de tarifas. Sin embargo, algunos países emplean el Procedimiento Abierto para firmar incluso contratos complejos de PPP con duraciones de 25-35 años debido a su tradición histórica.

Procedimiento Restringido

No es más que una modificación del procedimiento abierto, en el que ahora se precisa una precalificación para poder ser admitido al procedimiento para la prestación del servicio descrito por la autoridad de la carretera. Esto requiere a los licitadores interesados el manifestar suficiente capacidad técnica, recursos humanos y financieros para que la autoridad de la carretera valore la capacidad y la idoneidad de la prestación del servicio. El proceso de precalificación puede manifestarse como una precalificación en una clase de servicio y durante un tiempo determinado o simplemente puede ser una precalificación para un proyecto específico.

Este enfoque restringe la licitación a los licitadores que previamente han sido "precalificados" positivamente. Como se conocen las capacidades técnicas y financieras de los licitadores, la cantidad de información a requerirles en el proceso tiende a ser menor que en el típico procedimiento abierto. Además, permite a la autoridad de la carretera aumentar la seguridad en que los licitadores puedan llevar a cabo las especificaciones y trabajos establecidos. También parece que hay menos costes de establecimiento ya que los licitadores pre-clasificados pueden licitar de forma más económica y las empresas que no tienen que demostrar sus capacidades no gastan su dinero en ofertar en licitaciones para las que no serían elegidos. Como inconveniente, nuevos licitadores, generalmente de otros países, podrían ser excluidos de la licitación si los criterios de la precalificación son demasiados restringidos, por ejemplo, si sólo la capacidad en el país de la autoridad de la carretera es la aceptada.

La precalificación de licitadores para contratos complejos, como por ejemplo contratos de disponibilidad, han sido usados como parte del proceso de contratación en estos contratos. No obstante, algunos países han usado este enfoque como parte de su licitación para proyectos CPP no demasiado complejos.

Procedimiento Negociado

A diferencia del mantenimiento o construcción de un tramo de carretera, en el que es relativamente fácil de definir y cuantificar el mismo, los acuerdos de servicios integrados y los contratos PPP's son nuevos para muchas autoridades de carreteras y para los

potenciales contratistas. Más aún, la naturaleza multidisciplinar, multifuncional, que se extiende a lo largo de muchos años y con multitud de accionistas, puede llevar a que existan diferentes oferentes con soluciones distintas y plazos y condiciones distintas a las previstas por la administración. De ahí la dificultad, si no imposibilidad, para la autoridad de la carretera de predefinir las especificaciones eventuales y los términos y condiciones del contrato. En estos contratos, se añade una fase de negociación al Método de procedimiento restringido descrito antes. En la Unión Europea, este método de provisión, donde se llevan a cabo negociaciones después de una licitación inicial, se denomina Procedimiento Negociado.

En el procedimiento negociado, después de recibir las ofertas, la administración de la carretera negocia con los licitadores el adaptar la potencial oferta elegida a los requerimientos que se fijan por la autoridad según los parámetros establecidos en la oferta y documentación. Generalmente se les pide a los licitadores que afinen sus ofertas en cuanto a los servicios requeridos y pueden hacer unas cuantas iteraciones hasta lograr la mejor oferta final, después de la cual, la autoridad de la carretera anuncia el Licitador Elegido y el “suplente” que solo tomará parte del proceso si no se alcanzase un contrato entre la administración y el licitador elegido.

Este procedimiento emplea más tiempo y recursos que otros métodos descritos anteriormente y no es raro ir a plazos de 12-18 meses. Teniendo en cuenta los recursos humanos ligados al desarrollo de este procedimiento durante este periodo de tiempo se observa que es un procedimiento muy caro y puede llevar a los posibles licitadores a grandes gastos económicos con las consiguientes pérdidas en precio y competitividad. Así, este esquema sólo resulta adecuado en proyectos con un elevado importe, para que merezca la pena el alto coste de este método de provisión frente a las eficiencias potenciales del proyecto.

Diálogo Competitivo

El procedimiento negociado implica negociaciones post-licitación. Algunos países no comparten esa práctica. Para eliminar esas “preocupaciones”, como el riesgo de revelación de información confidencial entre los licitadores o posible efectos discriminatorios si se ha detectado un licitador “preferido”, hay un método alternativo que es también restrictivo e incorpora negociaciones y se emplea en muchos países y se conoce en la UE como Diálogo Competitivo.

En esencia, las negociaciones se llevan a cabo inmediatamente tras la precalificación pero antes que la fase de presentación de ofertas (por ejemplo, en la denominada “fase de diálogo”). La administración de la carretera está sujeta a aclaraciones previas antes de la selección del contratista privado.

Durante el diálogo, la autoridad y los licitadores entablan reuniones sobre las materias que pueden surgir en el contrato antes de que se les solicite a los licitadores que presenten sus ofertas. El diálogo puede seguir un procedimiento iterativo que reduzca el número de soluciones y termina cuando la autoridad encuentra la solución que necesita.

Las licitaciones se basan en la solución/es que se han definido en el diálogo. Puede alcanzarse más de una solución, y los criterios de selección han de ser adaptables en puntuación en su justa medida según la variedad del rango de ofertas.

A no ser que el proceso de diálogo esté claramente fijado y gestionado, la fase de licitación puede llegar a ser muy larga y aumentar así el coste de participación. Se ha expresado el temor a que el diálogo competitivo permita elegir a la autoridad el escoger cuidadosamente ideas rivales. Dado que ningún oferente suele tener todas las mejores soluciones, la Administración puede estar sometida a mucha presión, al tener que asegurar la necesidad de no revelar la información confidencial por una parte, mientras que por otra parte, tiene el objetivo de encontrar la mejor solución posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Alliance Contracts in Australia”, Brian Noble, PIARC TC A.2 Seminar, Osaka, 13-14 October 2009.

“Competitive Dialogue: the EU’s new procurement procedure”, Freshfields Bruckhaus Deringer, November 2005.

“Design, Build, Finance and Operate Roads – Who Shares the Risk?”, Henri Chua, World Highways, March 2001

European Union Directive 2004/18/EC, Official Journal of the European Union, 30 April 2004.

Financing of Road Infrastructures, Guide for New Methods of Financing and Public/Private Partnership, PIARC TC C9 Financing and Economic Evaluation 2000-2003, 11 September 2004.

“Implemented and Envisaged Road Toll Policies in the Central-Eastern European Countries: German Case”, Andreas Kossak, PIARC TC A.3 Seminar, Budapest, 6-7 May 2009.

Managing Agent Contractor Contract Contract Guidance Manual, Highways Agency, MAC, Issue 8, Revision 0, April 2009.

CONCLUSIONES DEL INFORME

Se pueden resumir varias conclusiones de este informe llevado a cabo por el TC A.2:

- Una red de carreteras que ofrezca un servicio adecuado y sostenible es un deber para todos los países. Sin una red sólida, alcanzar una sostenibilidad económica resulta muy difícil.
- La centralización y descentralización de la propiedad y gestión de la red de carreteras está muy ligada a la estructura de gobierno así como continúa desarrollándose de acuerdo a los objetivos de cada país.
- Las estrategias de financiación utilizadas por los diferentes países son muy dependientes de los objetivos del país en cuanto a la red de transporte y el sistema que pretende mantener.
- Hay un incremento en el uso de peajes y otros cargos generalizado, pero algunas autoridades de carreteras todavía se enfrentan a la adopción de estos sistemas.
- La afectación de los ingresos tradicionales, por ejemplo, los impuestos a los combustibles, a las carreteras está en retroceso.

- Hay un déficit importante entre la financiación y las necesidades de los países.
- El papel del sector privado continúa en expansión, en algunos países llegan a ser propietarios “virtuales”, y se mitigan los “gaps” de financiación.
- Se muestran signos de cansancio frente a los “externos”, a medida que la Administración se convierte en una mera “entidad licitadora” con la consiguiente pérdida de habilidades técnicas y de recursos humanos.
- Los acuerdos contractuales con el sector privado en el mantenimiento y operación de carreteras se han desarrollado para atender las necesidades de estos roles “ampliados”.
- Algunos novedosos y muy complejos acuerdos, como los PPP, que pueden proporcionar importantes ahorros financieros, requieren grandes socios económicos para asociarse con la administración y, por tanto, puede reducirse el número de licitadores en el medio plazo, con las consiguientes consecuencias negativas.
- De forma similar, los procedimientos se han ampliado para atender a la creciente complejidad contractual y para lograr el máximo valor con el mínimo gasto, pero algunos países aún usan los procedimientos habituales por su experiencia histórica y por las limitaciones impuestas por las leyes.

La financiación de la red de carreteras continuará siendo un problema importante para todos los países. La actual Crisis Financiera mundial ha aumentado el reto aún más para muchos países. Las estrategias de financiación incluyendo los pagos directos por el usuario, por ejemplo, los peajes, que a menudo son aceptados tras mucha controversia en muchos países, requieren más estudio. Podría ser interesante un examen y conocimiento mayor de los acuerdos contractuales en los que participa el sector privado, como los servicios integrados y PPP. La Crisis mundial redujo significativamente (esperemos que temporalmente) la capacidad de continuar por la vía PPP, dados los requerimientos de financiación de estos grandes proyectos. Ciertos elementos del proyecto, como la transferencia del riesgo y el mecanismo de pago, que podrían afectar al valor y coste del proyecto, su accesibilidad financiera y posibilidades de financiación en los mercados necesitan ser revisados.