

NUEVAS ACTITUDES DE LOS ORGANISMOS VIALES FRENTE A LOS USUARIOS

Las condiciones en que se desenvuelve la sociedad han cambiado. Los principios de democracia y derechos de las personas, además del explosivo desarrollo de las comunicaciones, han fomentado los deseos de participación ciudadana en muchos ámbitos reservados antes sólo a las esferas del Estado. Ello se refleja también en la actitud de los usuarios de servicios públicos, quienes ya no aceptan recibir cualquier tipo de atención de parte de los entes encargados; por el contrario, los usuarios ejercen una creciente presión sobre ellos, demandando mejores servicios a cambio de las tarifas pagadas.

Los organismos viales no escapan a esta tendencia. Ya no pueden mantener su tradicional aislamiento frente al público y a los usuarios, en asuntos como la toma de decisiones o la rendición de cuentas de los resultados alcanzados. A esto se agrega que actualmente no basta con proveer redes viales, sino que se necesita una gestión que asegure mejores niveles de servicio, aceptables para usuarios cada vez más exigentes. Es así que el estilo habitual de manejar las vías se ha tornado insatisfactorio y nuevas actitudes se están abriendo paso. Paulatinamente se esboza una **apertura a los intereses y opiniones de los usuarios, quienes cada vez más son considerados interlocutores válidos y participantes en la gestión**. Este significativo cambio, del cual hay numerosas manifestaciones en diversos países, incluidos los latinoamericanos, promete transformar profundamente la forma de manejar las vías públicas.

Las innovaciones son recientes y muchas se encuentran aún en estado embrionario. Las medidas concretas que se han ensayado o propuesto son muy variadas y abarcan un gran espectro. No se pueden predecir aún las dimensiones y alcances que llegará a tener su evolución, ni qué aspectos lograrán afianzarse como prácticas habituales, pero las transformaciones están en marcha. Este artículo pretende reseñar los principales cambios que se están registrando y las nuevas perspectivas que se han abierto a los usuarios. Para mayor información sobre este tema, sírvase contactar a Alberto Bull: Email abull@eclac.cl

LOS USUARIOS Y OTROS INTERESADOS EN LAS VÍAS PÚBLICAS

Los usuarios de vías públicas abarcan una amplia gama. Quienes circulan en vehículos por caminos y calles, como es el caso de los automovilistas y los transportistas de pasajeros y de carga, son usuarios directos. A su vez, quienes despachan o reciben cargas y asumen sus costos de transporte (productores agrícolas, mineros, industriales, comerciantes), son usuarios indirectos. Todos ellos se benefician de la existencia de la red vial, pues ésta les brinda la posibilidad de desplazarse conforme a lo requerido por sus actividades económicas, educativas, sociales, culturales o de recreación, contribuyendo con ello al dinamismo de cualquier país. Por su parte, los usuarios sufren las consecuencias de los defectos de las vías, en particular los relativos a su capacidad y estado, que se traducen en mayores costos operacionales, tiempos de viaje, pérdidas de mercaderías y accidentes.

Sin embargo, otros grupos de la sociedad, además de los usuarios, tienen intereses relacionados con las vías y el tránsito. Entre éstos se encuentran los residentes en las inmediaciones de las vías, que están sometidos a emisiones de ruido y gases; los consumidores, que ven encarecerse los productos como consecuencia de infraestructura vial inadecuada; los encargados de atender los accidentes de tránsito; los ecologistas, que procuran preservar el ambiente; las asociaciones de caminos, que promueven un mejor sistema vial; los proveedores de vehículos, y muchos otros. A veces, los intereses legítimos de estos grupos se contraponen entre sí y con los de los usuarios, pero todos merecen ser considerados en el intento de satisfacer verdaderamente el interés público.

¿Quién no se siente identificado con una o más de las categorías enunciadas? En su conjunto, constituyen una enorme cantidad de personas y entidades, que no por ello configuran una masa amorfa o indiferente, y que tiene derecho a ser bien atendida.

ACTITUD DE SERVICIO

La labor de los organismos viales tiene la dimensión de un servicio de provisión y mantenimiento de caminos y calles, que se brinda a la nación como un todo, sin perjuicio de lo cual los usuarios constituyen un objetivo primordial de su quehacer. No debe olvidarse que los usuarios financian la red vial con sus impuestos o con pagos específicos por su utilización, por lo que merecen una buena atención. Un organismo vial moderno debe asumir, por lo tanto, una **actitud de servicio**, tanto al país, como a los usuarios, pues son los receptores, beneficiados o perjudicados, de sus acciones y omisiones.

Debe tenerse presente que las deficiencias de diseño y cobertura de la red vial se traducen en problemas de accesibilidad, mayores costos de transporte, incremento de los accidentes y otros serios inconvenientes para el bienestar individual y colectivo. A ello debe agregarse que diversos cálculos llevan a la conclusión de que una red vial en mal estado se traduce en sobre costos innecesarios de operación vehicular y en rehabilitaciones que hubieran podido evitarse, que ascienden anualmente a cifras situadas entre 1% y 3% del producto interno bruto¹. Considerando los tiempos de viaje y los accidentes adicionales, así como la pérdida o

imposibilidad de colocar la producción en los mercados, esa cifra puede duplicarse. En otras palabras, una conservación vial deficiente puede representar pérdidas similares al crecimiento de la economía, entorpeciendo considerablemente el desarrollo. En consecuencia, los organismos viales deben propender a que se tengan vías suficientes, de calidad y en buen estado, extremando esfuerzos para lograrlo a un costo razonable, como una forma idónea de fomentar el bienestar general, considerando todo ello como un calificado servicio a la sociedad.

Una **actitud de servicio a los usuarios implica una nueva cultura institucional**. Se trata de un estilo de trabajo profundamente diferente, que no se limita a cumplir en forma técnicamente correcta con los objetivos definidos en los estrechos ámbitos institucionales; por el contrario, las metas y los logros de la entidad deben debatirse de cara a los usuarios y hasta el último funcionario debe adoptar una posición de apertura hacia ellos. Por cierto que no significa hacer necesariamente lo que los usuarios quieran, pero sí tener conciencia de que se trabaja para ellos, lo que implica tomar en cuenta sus planteamientos y asumir en la práctica diversas obligaciones que se discuten en este artículo.

El moderno enfoque empresarial de **calidad total** tiene como uno de sus principales paradigmas la satisfacción de los clientes o usuarios. Este concepto puede aplicarse plenamente a la labor de los organismos viales, pues el funcionamiento de la institución se orienta a las necesidades e intereses del público que recibe el servicio. Los concesionarios de caminos han sido pioneros en este aspecto. Estos consideran a quienes emplean sus vías no simplemente como usuarios, sino como verdaderos clientes a los cuales es necesario captar y atender.

CUENTA PÚBLICA DE RESULTADOS Y LOGROS

Una forma de estar al servicio de los usuarios consiste en implantar mecanismos de información pública de las actividades y logros de los organismos viales. Al hacerlo, es necesario superar la práctica tradicional, meramente procesal, de rendir cuentas tan sólo sobre la forma en que se gastan los recursos recibidos, sin nexo explícito con su productividad o con los resultados alcanzados; por el contrario, es necesario producir una amplia rendición de cuentas de los aspectos sustantivos o finalistas de la misión de la institución.

CASOS RELEVANTES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Transit New Zealand, la agencia vial nacional de Nueva Zelandia, publica anualmente:

- un informe de sus actividades;
- el valor del patrimonio vial;
- indicadores de desempeño, entre los que se cuentan longitudes tratadas y costos por kilómetro en faenas de recapado, sellos asfálticos y conservación rutinaria, y
- boletines informativos trimestrales.

El Consejo Vial Nacional de Zambia emite:

- comunicados de prensa mensuales;
- programas radiales semanales en inglés y en otros siete idiomas locales;
- publicación trimestral de resultados, y
- balance anual.

Variados indicadores de desempeño permitirían juzgar la calidad de la gestión. En distintos países se han formulado indicadores experimentales, esperándose que con el tiempo se puedan decantar aquellos que son verdaderamente útiles para los propósitos perseguidos y más aún, sean claros para el público en general. Sin pretender ser exhaustivos, se pueden mencionar los siguientes tipos de indicadores:

- **de calidad del servicio:** entre éstos se pueden considerar el estado de las vías, por ejemplo, a través de la calificación de las obras recién terminadas, de la determinación de las rugosidades² y de los coeficientes de fricción entre neumáticos y calzada, de la clasificación de la red en estados denominados genéricamente "bueno", "regular" y "malo". En el ámbito institucional, se pueden analizar los tiempos habituales de reacción frente a diversas necesidades, como reparar baches o atender emergencias, y los plazos habituales de adjudicación de contratos, pagos a terceros, etc.
- **de eficacia:** al respecto, es muy conveniente calcular periódicamente el valor del patrimonio vial, que habitualmente es del orden de miles de millones de dólares, y así poder seguir su evolución. Además, se puede llevar un registro del porcentaje de cumplimiento del plan de inversiones, los kilómetros conservados anualmente, la tasa de accidentes, y otros aspectos similares.
- **de eficiencia:** en este orden de cosas, se cuentan los porcentajes en que aumentan normalmente los contratos, la proporción de los gastos de administración en relación al total invertido, las mediciones referentes al rendimiento de los recursos, los costos de conservación por kilómetro, etc.

En este orden de cosas lo que verdaderamente importa es que **los usuarios y el público en general se enteren de los resultados alcanzados** y no solamente las autoridades. Sin duda que un organismo vial sometido a escrutinio público a través indicadores objetivos mejorará ostensiblemente su desempeño y cualquier retroceso se considerará inaceptable. Ello traerá consigo un aumento de la calidad de los trabajos.

INVOLUCRAMIENTO DE LOS USUARIOS EN ZAMBIA

El involucramiento de los usuarios en la conservación vial es considerado un elemento clave en la estrategia del

Consejo Vial Nacional de Zambia. Es así que los usuarios reciben amplia información y más aún, posibilidades de participación en la gestión de la conservación. El Consejo administra el Fondo de Conservación Vial, integrado por tasas de conservación pagadas por los usuarios, la principal de las cuales está incluida en el precio de los combustibles.

Un importante paso inicial para ganar el apoyo de los usuarios fue la publicación en dos diarios de un suplemento que informaba sobre el establecimiento del Consejo. Ello ha sido seguido por comunicados de prensa mensuales en la forma de avisos publicitarios, para informar sobre la conservación vial efectuada y las actividades del Consejo. Otra iniciativa informativa en la misma línea es la producción de un programa radial semanal en la Radio Nacional de Zambia en inglés y en otros siete idiomas locales, financiado no por el Consejo, sino por auspiciadores interesados. El resultado ha sido que la conservación de caminos se ha transformado en un tema de debate público, al punto que continuamente aparecen comentarios en los medios de comunicación.

Los usuarios no sólo reciben información. Además, tienen la oportunidad de intervenir en la gestión de la conservación. El programa de conservación de los caminos nacionales, financiado por el Fondo de Conservación, es propuesto a los organismos viales competentes por comités coordinadores provinciales en los cuales participan los usuarios. En el caso de la conservación de las vías secundarias, vecinales y urbanas, que está a cargo de las municipalidades y cuenta con financiamiento del Fondo, los concejos municipales son excelentes foros para la participación de los usuarios. En su seno se discuten los programas locales de conservación vial, se acuerdan las prioridades, se definen los procedimientos de licitación, y se aprueba la adjudicación de los contratos. La supervisión de los contratos, en representación de los usuarios, es parte de las responsabilidades de concejales electos.

NIVELES DE CALIDAD O DE CONDICIÓN DE ESTADO DE LAS VÍAS

La **fijación pública de niveles de calidad o condición de estado** en que las vías van a ser construidas, mejoradas o mantenidas es un paso adicional de un potencial enorme. Por ejemplo, asumir públicamente el compromiso a que en determinada carretera no habrá baches abiertos por más de 24 horas, que la rugosidad nunca superará cierto nivel, y que se respetarán otros parámetros relacionados con el estado, quedando a cargo del organismo vial las medidas preventivas para que lo indicado se cumpla.

Los límites deberían determinarse mediante técnicas de evaluación económica, a fin de establecer el costo mínimo para la economía, combinando los costos de conservación y de operación vehicular. Debe considerarse que un mejor estado implica mayor costo de mantenimiento, el cual debe balancearse con los beneficios percibidos por un número mayor de usuarios. Ello llevaría, desde luego, al establecimiento de características más elevadas y exigentes en las rutas principales.

Es factible fijar y cumplir sin graves inconvenientes las condiciones de estado límites en calzadas que se encuentran en buen estado y con estructura sana. Es más, no se ve por qué no debería ser una práctica normal en toda obra nueva o recién rehabilitada.

Consecuencia inmediata de la publicación de límites que han de ser respetados en algunas

carreteras es que los usuarios sabrían a qué atenerse en cuanto al nivel esperable de calidad de vías, situación que hoy día virtualmente no existe. Además, habrá un fuerte impacto sobre los organismos viales, que ante la necesidad de cumplir lo prometido, deberán cambiar sus prioridades, programas de trabajo y, es de imaginar, aun su organización interna.

SERVICIOS COMPLEMENTARIOS A LOS USUARIOS

Complementariamente a la infraestructura propiamente tal, se pueden poner a disposición de los viajeros otros servicios, como baños, teléfonos, ambulancias, auxilio mecánico, alimentación. Aunque sea necesario pagar por ellos, el mero hecho de contar con su existencia ayuda a resolver problemas que pueden ser serios e incluso, salvar vidas. Otra opción es la entrega de información en la vía misma, por los medios de comunicación o mediante folletos sobre el estado de las vías, rutas preferentes, obstáculos en el caminos, etc.

En las concesiones suelen entregarse estos servicios. Sin embargo, sorprendentemente, también se otorgan en algunas carreteras no concesionadas de Colombia, incluidas en contratos de conservación por estándares o indicadores de estado.

LAS OPINIONES DE LOS USUARIOS

Lo señalado hasta aquí corresponde a acciones de interés para los usuarios, con respecto a las cuales podrían permanecer pasivos; sin embargo, es posible ir más allá, escuchándolos, como a clientes a quienes es necesario servir. Si bien es cierto que abrir opciones a contactos habituales con ellos puede ser asumido como una interferencia o una incomodidad, hay que dejar de lado ese temor, pues los usuarios tienen mucho que aportar, al ser inspectores cotidianos de las rutas.

APERTURA A LOS USUARIOS EN COLOMBIA

El INV (Instituto Nacional de Vías), organismo vial nacional de Colombia tiene como política mantener un estrecho contacto con los usuarios, estando abierto a sus opiniones. De ello son prueba, entre otras, las siguientes medidas:

- Página web actualizada semanalmente (<http://www.invias.gov.co/>), en la cual se da a conocer el estado de los caminos, las obras en ejecución, las inauguraciones y otros asuntos de interés público. Se incentiva la emisión de opiniones vía E-mail (correo electrónico), especialmente sobre acciones controvertidas del INV;
- dos líneas telefónicas gratuitas para recibir observaciones y quejas;
- oficinas regionales de atención a los usuarios;
- programa radial semanal;
- boletín informativo mensual;
- nombramiento de administradores viales, encargados primarios de unos 150 kilómetros de caminos, iniciativa que ha acercado la administración vial a las personas;
- encuestas a usuarios;

- servicios especialmente destinados a los usuarios (servicios higiénicos, teléfono, ambulancia y grúa) en tres contratos experimentales de conservación por indicadores de estado o niveles de servicio, y
- preocupación por la seguridad vial, mediante el programa PARE, orientado a disminuir los accidentes.

Una posibilidad simple es disponer de una línea telefónica gratuita y abrir oficinas para recibir observaciones y reclamos, no sólo limitado a las concesiones, donde son habitualmente obligatorias. Otra moderna opción consiste en mantener un sitio en *Internet*, como tienen el Instituto Nacional de Vías (INV) de Colombia y Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) de México. El interés y la objetividad de los usuarios se verían fomentados si se ha hecho una declaración de los parámetros de estado admisibles. Obviamente es necesario dedicar personal para dar seguimiento y respuesta a las observaciones recibidas.

Más sofisticadas son las encuestas, mediante las cuales se puede sondear el parecer de los usuarios en cuanto a calidad, estado y limpieza de las vías; señalización y fluidez del tránsito; servicios complementarios que se necesitan; percepción del grado de accidentalidad y otros aspectos semejantes, que pueden ayudar a definir acciones futuras. Las encuestas son prácticas habituales en Nueva Zelandia y otros países desarrollados, y se están aplicando en el INV de Colombia y en las concesiones existentes en Argentina.

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA GESTIÓN

El proceso de toma de decisiones es otra área en la que pueden tener cabida los usuarios. Una posibilidad formal consiste en crear **comités asesores de usuarios**, integrados por representantes de las diversas entidades que los agrupan, pudiendo incluirse también otros grupos de interés relacionados con las vías. Los comités serían la voz organizada del sector y en su seno se tratarían, antes de su aprobación formal por las instancias competentes, todos los temas relevantes de la gestión vial, como son los programas de obras, el presupuesto anual, el estado mínimo que debe fijarse para las vías y los resultados alcanzados. Al respecto, los usuarios tienen amplias posibilidades de intervención en la discusión de los planes de inversiones a nivel regional y nacional en países como Nueva Zelandia y Zambia.

Un paso más audaz sería la incorporación de usuarios con derecho a voz y voto al consejo directivo de los organismos viales, lo que les daría injerencia en la toma de decisiones acerca de la gestión. Obviamente ello requeriría reemplazar las autoridades máximas unipersonales por consejos o directorios, lo cual ya ha ocurrido en Nueva Zelandia y está empezando a surgir en América Latina. La legitimidad de esta medida queda avalada por el hecho de que, formal o indirectamente, en mayor o menor grado, los usuarios pagan por el desarrollo vial.

PARTICIPACIÓN DE USUARIOS EN CONSEJOS VIALES DE AMÉRICA LATINA

Comités y directorios en funciones:

- **Fondo de Conservación Vial de Guatemala.** Su Consejo determina la orientación del Fondo y está compuesto por seis miembros: tres del sector público (los viceministros de Transporte y Finanzas, y el Director de Caminos) y tres del sector privado (representantes de transportistas, agricultores y de la Cámara de la Construcción).
- **SINMAC del Perú** (encargado de la conservación de las vías nacionales). Cuenta con un comité consultivo integrado por usuarios y representantes de colegios profesionales.

Comités y directorios que cuentan con legislación aprobada y próximos a entrar en funciones:

- **Consejo Nacional de Conservación Vial de Costa Rica.** Su Consejo de Administración tendrá funciones ejecutivas y estará integrado por el Ministro y dos representantes del Ministerio de Obras Públicas, un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, y tres del sector privado (uno de la Asociación de Caminos y dos de la Unión de Asociaciones de la Empresa Privada, que lleven a cabo actividades afines al transporte de personas y mercaderías).
- **Fondo de Conservación Vial de Honduras.** Su Junta Directiva desarrollará funciones ejecutivas, estando compuesta por siete miembros: tres ministros (Transporte, Hacienda, y Economía), un representante de la Asociación de Municipalidades, y tres del sector privado (Cámara de Comercio, Asociación de Empresas de Transporte y Colegio de Ingenieros).
- **IMVIAL** (Instituto Municipal Vial) de **San Pedro Sula, Honduras.** Su Junta Directiva tendrá funciones ejecutivas y está previsto integrarla con tres representantes de la municipalidad y nueve del sector privado (transportistas, colegios profesionales, productores, trabajadores y otras organizaciones).

¿ES MUY DIFÍCIL EMPEZAR?

Las reformas suelen tropezar con la forma de iniciar la transición. Afortunadamente, en la relación con los usuarios es posible comenzar con medidas que no requieren modificaciones legales, sino que esencialmente cambios de actitud, que deben ser impulsados por la cúpula del organismo vial y por el ministro del cual depende. En este caso, el camino se prueba andando. Varios organismos viales han tomado medidas concretas, como la realización de encuestas y consultas, la declaración de planes de trabajo y metas, etc., con lo que procuran poner en práctica una actitud de servicio al usuario. A continuación, se exponen algunas posibilidades cuya materialización no irroga mayores costos y requiere sólo la voluntad de hacerlo:

- Declaración pública de una nueva política de apertura a los usuarios.
- Reuniones informativas periódicas con usuarios organizados, al comienzo informales, con miras a su posterior institucionalización.
- Creación de una línea telefónica gratuita y oficinas para la recepción de observaciones y reclamos.
- Fijación del nivel de estado mínimo admisible en algunos caminos.
- Establecimiento de algunos indicadores de efectividad institucional que se deberían dar a conocer públicamente.

El nuevo tipo de relación con los usuarios que se está desarrollando permitirá obtener más y mejores antecedentes y mayor colaboración para el desarrollo vial y por ende, augura un mejor destino para los caminos y para el país. No obstante, todo comienzo es difícil y siempre hay gran resistencia a los cambios. Dar el primer paso requiere una dosis de valentía, pero ello está ocurriendo en diversas formas en varios países de América Latina.

¹ Estimación sobre la base de datos de diferentes países de América Latina.

² Forma de calificar la suavidad de la superficie de la vía para la circulación de los vehículos. Se mide generalmente mediante el IRI (International Roughness Index).
