**Argentina**

Programa de conectividad y seguridad en corredores viales de la Provincia de Buenos Aires

**AR-L1274**

**Anexo - Componente de Fortalecimiento Institucional**

1. **Introducción**

El programa prevé un componente importante de fortalecimiento institucional que incluye:

* Plan de Infraestructura Vial
* Sistema de Gestión de Activos Viales
* Desarrollo institucional de AUBASA
* Aplicación de ITS para mejorar eficiencia en recaudación de peajes
* Desarrollo de estudios de preinversión

El objetivo específico buscado con la implementación del plan es aumentar la eficiencia del gasto en vialidad, lo que contribuye al objetivo general de mejorar la productividad de la economía de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y del país en su conjunto.

1. **Eficiencia en el gasto público en infraestructura vial**

**América Latina puede disminuir el gap de servicios de infraestructura dramáticamente si gasta eficientemente en las cosas correctas.** Esta es la conclusión principal del reciente estudio del WB titulado *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribeean: Spending Better to Achive More*.

La consideración de la restricción fiscal en las posibilidades de inversión forma parte de las buenas políticas sectoriales en transporte. Esta limitación no permitirá, seguramente, a los gobiernos de la región aumentar los niveles de inversión pública sustancialmente por encima de lo que existe actualmente. Por tanto, es buena política afinar los esfuerzos por obtener el mayor valor para la sociedad del gasto que se realice; y obtener valor refiere a mayor satisfacción para los consumidores de servicios de transporte y menores costos de transporte para los productores que usan al transporte como insumo. Un primer cambio en el análisis del sector para la generación de política es identificar el objetivo de la acción en el servicio de transporte como objetivo, yendo mucho más allá de la provisión de infraestructura o de brecha de infraestructura medida por la cantidad de recursos invertidos. La forma en que se gastan los recursos toma nueva relevancia, así como el conjunto de otras actividades públicas como la regulación de los servicios.

La medición del impacto de los cambios institucionales, regulatorios, de procesos o de fortalecimiento de capacidades es complejo de analizar. No obstante, esfuerzos se realizan por los multilaterales, particularmente por el WB en la realización de estudios de eficiencia del gasto público generales o de sectores particulares como infraestructura. Estos estudios identifican posibles mejores en todas las áreas mencionadas, dónde la experiencia muestra contribuyen a alcanzar mayores resultados con similares recursos; indican cuanto contribuyen las distintas dimensiones a aproximarse a una frontera de producción que no tiene ya por producto a la infraestructura en sí misma, sino a los servicios de infraestructura y transporte que se entregan a la población. Lamentablemente Argentina no tiene un estudio de este tipo realizado recientemente, pero los análisis para otros países dan cuanta de los aspectos institucionales, organizacionales, de procesos, y de política, y de los mecanismos por los cuales afectan a la eficiencia del gasto en infraestructura de transporte. A continuación, recogemos algunos de ellos:

1. *Balance entre gasto en inversión y mantenimiento*

Las infraestructuras de transporte son inversiones capaces de brindar servicios de infraestructura durante largos períodos de tiempo. La provisión de tales servicios requerirá, además, que las infraestructuras reciban el mantenimiento rutinario, periódico y extraordinario en los momentos adecuados. De no realizarse dicho mantenimiento, las infraestructuras se deterioran en períodos menores a aquellos para los que son diseñados, y brindarán un servicio inadecuado.

Las decisiones de mantenimiento que maximizan el valor social surgen de un programa económico que considera los precios de mercado y las condiciones de deterioro de las carreteras según su uso (HDMIV).

Hay entonces, una secuencia óptima de mantenimiento que requerirá: i) disponibilidad de los recursos financieros en el momento adecuado; ii) aplicación de las técnicas adecuadas para aplicarlas a la totalidad de las redes viales nacionales.

Contar con un sistema adecuado de conservación es un elemento clave para la eficiencia del gasto público en el sector.

1. *Horizonte previsible en el gasto en mantenimiento*

El gasto público en vialidad es normalmente cíclico, ocasionando distorsiones en el mejor funcionamiento sectorial: i) ausencia de recursos para el mantenimiento en momentos necesarios (ver punto anterior); ii) en una perspectiva dinámica, afecta a las empresas con menor respaldo financiero y político, de modo que limita el mercado de empresas constructoras y disminuye la competencia en el mismo afectando los precios de contratación esperables.

Esto lleva a dos desarrollos de política como respuesta: i) creación de fondos o entidades fuera del presupuesto que posibiliten estabilidad en el flujo de recursos para la conservación; ii) innovación en reglas presupuestales que permitan el compromiso de recursos más allá del período presupuestal, o la contabilidad patrimonial que trate de forma adecuada las inversiones en capital.

1. *Necesidad de nuevos recursos, particularmente provenientes de los usuarios*

Ante la restricción presupuestal, se vuelve importante recurrir a fondeo de la conservación con recursos provenientes de los usuarios. Esto es consistente con el desarrollo de concesiones o PPPs. Esto es consistente con objetivos de equidad en rutas de uso mayormente de cargas industriales y agrícolas.

1. *Creación de nuevas instituciones para hacer más eficiente el gasto*

Los países van desarrollando esquemas institucionales innovadores para asegurar varios objeticos simultáneamente: i) evitar restricciones presupuestales para la ejecución de la conservación; ii) obtener más recursos de los usuarios y asignarlos directamente a la conservación y repago de las inversiones; iii) acceder al financiamiento privado a partir de la securitización de los flujos de ingresos de peajes o similares con esquemas de financiamiento por proyecto.

1. *Proceso de planificación*

La infraestructura de transporte es una red, y la alocación de recursos para su desarrollo y conservación solo puede realizarse de forma eficiente si se analiza en la red en su conjunto y eligiendo simultáneamente entre las distintas alternativas de intervención pública, según el valor económico que genera y sus costos de implementación. Este proceso de planificación sectorial, es de singular importancia para alcanzar niveles razonables de eficiencia, porque ayuda a desistir de impulsar elefantes blancos y modera la incidencia política dentro de lo consistente con el interés general.

1. *Sistemas de Gestión de Activos Viales*

La red de carreteras es uno de los activos principales con que cuentan los países. Existen técnicas ya consolidadas que constituyen buenas prácticas para la gestión de dicho activo. Partiendo de procesos de planificación de la conservación que se construyen en base a inventarios adecuados, con políticas que indican cuando intervenir en las rutas y puentes, y cómo hacerlo, profundizando en las estrategias para el mantenimiento, mecanismos de contratación con incentivos adecuados, y herramientas para regulación de la participación privada y supervisión de las obras. Este conjunto se denomina Sistema de Gestión de Activos Viales.

Un estudio del BID[[1]](#footnote-1) (en proceso de publicación) estudia los SGAV de 14 países de la región e identifica importantes oportunidades de mejora en buena parte de ellos.

1. *Operación de las infraestructuras*

Los servicios de infraestructura que se brindan sobre la infraestructura pueden aumentar si la misma es operada adecuadamente. La operación en infraestructuras muy utilizadas permite disminuir las externalidades como la congestión o los accidentes, mejorar las prestaciones al permitir menores costos de transporte, y posponer la necesidad de inversiones en ampliación de capacidad. Actualmente, el uso de TICs en el transporte ha dado lugar al desarrollo de Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS), y han permitido cuando se aplican, la obtención de importantes ganancias de eficiencia en el gasto[[2]](#footnote-2).

1. **Institucionalidad y eficiencia**

Es aceptado que la institucionalidad que los países desarrollan para llevar adelante el proceso vial repercute en los resultados económicos que se obtienen, pero la conceptualización de los mecanismos por los que ello ocurre no es generalmente abordada, fundamentalmente debido a la enorme dificultad de la tarea.

El BID ha realizado un extenso proceso de investigación para abordar la relación entre las características de las instituciones viales y su performance sectorial. El objetivo final es producir recomendaciones de política pública, en base al análisis del impacto en la eficiencia de las elecciones institucionales actuales.

El proceso de investigación en su conjunto ha tenido tres pasos:

* Seleccionar una metodología para estudiar la eficiencia sectorial del sector de transporte carretero en la región.
* Determinar qué atributos institucionales deberían ser considerados para estudiar la relación entre la eficiencia sectorial y las instituciones viales en América Latina y el Caribe.
* Generar una base de datos considerando los primeros dos puntos y observar si existen indicios de esta relación en un conjunto de países de interés del BID.

Para el análisis de la eficiencia social del sector, este documento utiliza el marco propuesto por Braconier et al. (2013), donde el foco es la eficiencia social considerando la relación entre insumos y productos clave del sector, que afectan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Según este marco, se realiza el análisis de eficiencia del sector en base a una función de producción teórica, considerando los productos generados por esta actividad (usualmente indicadores estratégicos), los insumos utilizados (usualmente indicadores de desempeño de activos) y su relación.

El análisis anterior es útil para evaluar el desempeño comparado de las redes de vialidad estudiadas de los países en términos de eficiencia. Por otra parte, en la monografía “Institucionalidad y Eficiencia del Transporte Vial en América Latina y el Caribe: Un Análisis de Casos Múltiples para la Determinación de Variables Organizacionales Relevantes”[[3]](#footnote-3), se realiza un análisis de casos múltiples para verificar la relevancia de una serie de variables asociadas a las organizaciones encargadas de la vialidad de los países, para explicar las diferencias que existen en términos de eficiencia social.

En base a la literatura especializada los temas institucionales en infraestructura vial generalmente abordados son: institucionalidad de la gestión, mecanismos de supervisión y control; grado de autonomía; gestión y orientación comercial; recursos humanos; gestión financiera; sistemas de información; procedimientos de contratación; y control de calidad.[[4]](#footnote-4)

Finalmente, el conjunto de variables organizacionales incluidas por dicho trabajo son las siguientes:

*Temas Organizacionales Externos a Vialidad*

Los siguientes indicadores hacen alusión a la Institucionalidad de la Gestión, los Mecanismos de Supervisión y Control y el Grado de Autonomía:

* Dirección de Vialidad está adherida al Ministerio de Transporte (S/N)
* Existe un inventario vial actualizado de los últimos 5 años (S/N)
* Toda infraestructura vial inventariada tiene un organismo responsable (S/N)
* PPPs son encargadas a una agencia separada de la Agencia Vial Nacional (S/N)
* Existe un plan vial actualizado al menos cada 5 años (S/N)
* Se cuenta con un fondo específico para el mantenimiento vial (S/N)

*Temas Organizacionales Internos a Vialidad*

Estos indicadores, por otra parte, hacen alusión a la Gestión y Orientación Administrativa, Recursos Humanos, Gestión Financiera, Sistemas de Información y Control de Calidad:

* Se utilizan indicadores de desempeño sobre construcción y conservación vial (S/N)
* Cantidad de RRHH con contratos a término supera funcionarios de planta (S/N)
* Los salarios de los RRHH en la agencia se ven afectados por el rendimiento (S/N)
* Existe algún plan de capacitación ejecutado para RRHH en los últimos 5 años (S/N)
* Existe un sistema de información, asociado a la contabilidad, que permite analizar costo de servicios y obras anteriores, por tipo de obra y por proveedor (S/N)
* Existe un sistema, con información anual, sobre IRI para toda la red primaria (S/N)
* Toda revisión de calidad se realiza por consultores y no por personal interno (S/N)

Finalmente, un último conjunto de variables incluidas en la base de datos son los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial. Estas variables se incluyen considerando que, como se explicaba antes, diferentes formatos organizacionales pueden tener distintos resultados en contextos disímiles. Las variables siguientes se incluyen para incluir el contexto en el análisis final:

* Voz y rendición de cuentas: la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.
* Estabilidad política y ausencia de violencia: la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
* Eficacia del gobierno: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
* Calidad del marco regulatorio: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
* Estado de derecho: el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.
* Control de la corrupción: la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

El estudio no establece una relación causal entre las variables institucionales y la eficiencia, pero permite observar un ordenamiento similar de los países de la región, en el índice sintético de institucionalidad y en la performance sectorial y de la agencia vial. El resultado apuntala el análisis de casos múltiple realizado y los resultados análogos en países de la OCDE en cuanto a que las dimensiones institucionales seleccionadas efectivamente son relevantes a la hora de explicar la mejor performance sectorial.

1. **Pre inversión y eficiencia.**

Hay evidencia de que los países de ALC muestran particular debilidad en el proceso de preinversión. Esto provoca pérdida de eficiencia manifestada en mayores sobrecostos y sobreplazos de las obras de infraestructura. Recientemente, el BID ha abordado el tema en el trabajo Pre-inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe, enfocándose a la determinación de las razones por las que el proceso de preinversión es débil en ALC y como dicha debilidad está afectando el proceso inversor en la región.

Diversos motivos han sido identificados de acuerdo a estudios previos y evaluados en un análisis de casos múltiple. Entre dichos motivos se identifican la falta de institucionalización de la participación involucrados claves, la institucionalización de involucrados claves, y la capacidad del gobierno de desarrollar estudios de preinversión adecuados y en tiempo. Estos elementos tienen un rol importante en las dificultades que tienen los proyectos a la hora de implementarse, derivando en sobrecostos y sobreplazos, sea por la intervención de agentes externos, sea por la falta de definición de los estudios técnicos, económicas o ambientales de los proyectos ejecutados que deriva una relación extremadamente asimétrica del gobierno con los privados en la ejecución de los proyectos.

1. **El Programa de conectividad y seguridad vial en corredores viales de la provincia de buenos Aires (AR-L1274)**

El Programa busca mejorar la eficiencia del gasto en vialidad.

La formulación del objetivo se desprende de la forma más usual de analizar la relación entre las intervenciones en institucionalidad y gobernanza y la eficiencia sectorial. A continuación, se describen las intervenciones propuestas, y su relación los fundamentos que lo relacionan a un mejor gasto, y a como contribuyen a aumentar la cantidad y calidad de los servicios de infraestructura que son provistos por el gasto público en infraestructura de la PBA.

* 1. Mejora del proceso de planificación vial de la PBA.

La PBA a través de su Dirección de Vialidad lleva adelante actividades de priorización de inversiones razonable para identificar las inversiones que está realizando, no obstante, lo cual se identifica la necesidad de mejorar el proceso de planificación. Esta actividad es identificada normalmente en los estudios de eficiencia del gasto público (ver 3), y además es identificada en el estudio del BID como variable que afecta la eficiencia sectorial (ver 4). Se destaca la relevancia de la presencia de indicadores de gestión.

* 1. Mejora del Sistema de Gestión de Activos Viales

Identificado como relevante por los estudios de Revisión de gasto público (ver 3), es clave de acuerdo a lo identifica en el estudio de eficiencia del BID (ver 4); divesos aspectos del SGAV son identificados, tales como la presencia de inventarios, sistemas de indicadores de gestión, sistema de seguimiento de la calidad, etc.

* 1. Fortalecimiento de AUBASA

La provincia está fortaleciendo, como buena parte de la región, las instituciones públicas que operan parte de la red en el marco del derecho privado. Casos similares son la Corporación Vial del Uruguay, AUSA a nivel nacional en Argentina, o el Fondo Vial que está estudiando Chile.

Este tipo de instituciones, como se ha indicado, aportan en: i) operan carreteras de alto tránsito; ii) posibilitan aportes de los usuarios a través del cobro de peajes, iii) permiten la securitización de flujos en esquemas de financiamiento de proyectos para acceso al financiamiento privado; iv) estabilizan flujos de recursos destinados al mantenimiento vial permitiendo ciclo razonable de inversión-mantenimiento; en este sentido, bien utilizadas, estas instituciones pueden ser piezas relevantes para alcanzar más resultados con los mismos recursos (eficiencia del gasto).

AUBASA es una institución incipiente, y en este sentido es que el Gobierno de la PBA busca definir una forma de gobernanza adecuada para alcanzar el potencial de ganancias de eficiencia asociada a la existencia del instrumento.

Puntualmente, también se apoyará la mejora del sistema de recaudación de peajes mediante la mejora de procesos y el uso de ITS. Existe un importante potencial de obtener mayores recursos dedicados a la inversión y conservación al hacer más eficiente el proceso de cobro (incluso sin aumento de tarifas).

* 1. Preinversión

Se aportará al proceso de preinvesión financiando los estudios de obras importantes que ser realizarán más allá del programa del banco, apoyando la continuidad del proceso inversor y la eficiencia derivada de tal continuidad.

1. Flintch, Gerardo y otros. BID 2017, en prensa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Referencia a trabajo ITS de TSP [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7872> [↑](#footnote-ref-3)
4. Por más información ver monografía “Institucionalidad y Eficiencia del Transporte Vial en América Latina y el Caribe: Un Análisis de Casos Múltiples para la Determinación de Variables Organizacionales Relevantes” - <https://publications.iadb.org/handle/11319/7872> [↑](#footnote-ref-4)