

# Incentivos y penalizaciones en materia de calidad. Panorama Europeo

Martes, 20 de marzo de 2007

**Fundación Cetmo**

Seminario

El modelo UNE en 13816  
en transporte de viajeros

# Índice de la presentación

## I Introducción

- Breve historia de la calidad en el transporte en Europa
- QUATTRO
- Norma EN 13816
- Performance-based contracts: contratos basados en resultados

## I Aspectos cualitativos de los contratos en Europa

- Tipología de contratos
- Situación contractual en Francia
- Situación contractual en Holanda

## I Estudio de casos

- Goteborg
- Manchester
- Londres
- Copenhague

## I Conclusiones

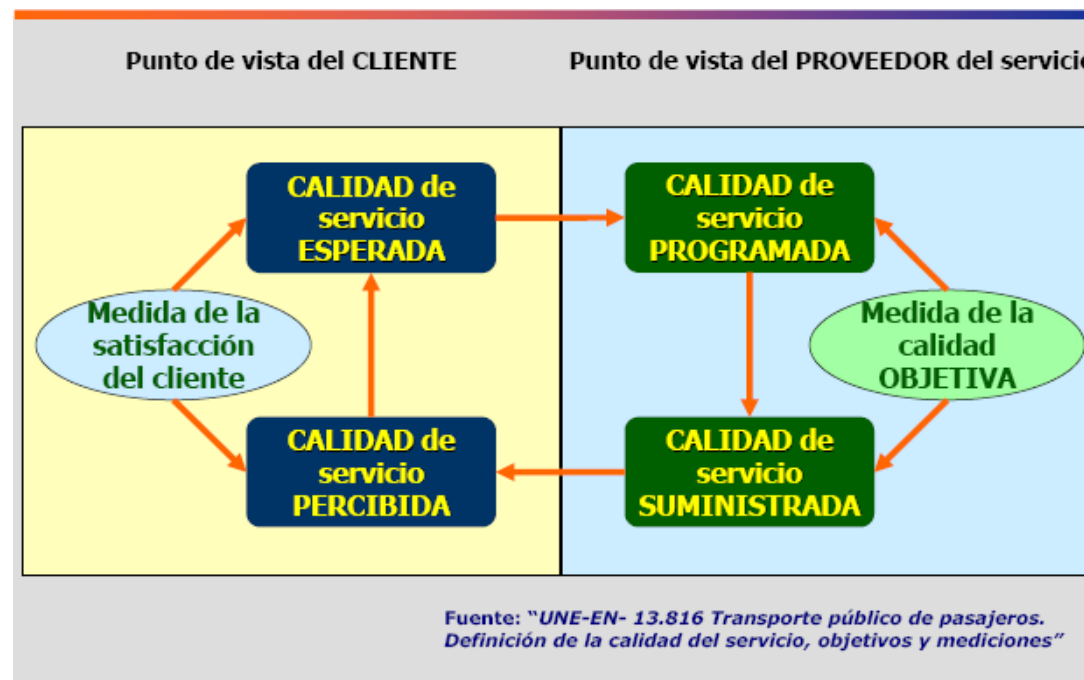
# Introducción

## Breve historia de la calidad del transporte en Europa

- | La organización para la provisión de servicios de transporte en Europa y en el mundo ha sufrido desde hace años una evolución hacia fórmulas de gestión indirecta
- | Esta evolución está marcada por el papel de titularidad de las administraciones de servicios públicos, pero no de gestores directos de los mismos
- | Esta evolución implica que se creen relaciones contractuales basadas en resultados.
- | Todos los aspectos relacionados con variables de calidad son claramente resultados de la provisión del servicio, y por ello su incorporación en las relaciones contractuales ha sido y es uno de los principales aspectos buscados por las administraciones
- | Desde un punto de vista cronológico, la calidad ha sido analizada paulatinamente a través de:
  - Citas en legislación nacional
  - Citas en Libros blancos y verdes y directivas europeas
  - Estudios concretos
- | El punto central de la consideración de la calidad en el servicio de transporte se dio mediante el estudio QUATTRO (Quality Approach in Tendering/contracting urban public transport operations)
- | Posteriormente, la norma EN 13816 representa el punto de desarrollo más avanzado actual de las conclusiones y aspectos contemplados en el proyecto QUATTRO

## Principales aspectos contemplados en QUATTRO

### | Bucle de la calidad



- | Existencia de legislación apropiada para establecer las condiciones en los concursos y contratos
- | Establecimiento de diferentes métodos para repartir los riesgos contractuales entre las partes
- | Posible establecimiento de cláusulas sobre incentivos y penalizaciones
- | QUATTRO destaca que la calidad de servicio no solamente se refiere hacia el viajero<sub>i</sub>, sino también la existente para cada una de las partes que intervienen en el servicio (administración, operadores, etc.)
- | Importancia del proceso de concurso en el establecimiento de estándares de calidad

## La norma UNE-EN 13816

- | Representa la plasmación ordenada de todos los criterios de calidad en transporte público, identificándolos según grandes apartados, y señalando las características generales de los mismos y orientaciones sobre la forma de medida.
- | Los ocho grandes grupos de características del servicio son:
  - Disponibilidad del servicio
  - Accesibilidad
  - Información
  - Tiempo
  - Atención al cliente
  - Comodidad
  - Seguridad
  - Impacto ambiental
  
- | Basados en estos grandes grupos para acogerse al cumplimiento de esta norma, una organización debe identificar objetivos de calidad y cumplirlos de acuerdo con los requerimientos establecidos
- | Estos requerimientos se elaboran mediante reglamentos técnicos específicos a cada tipología de servicios de transporte
- | En definitiva la norma EN-13816 ofrece al sector transportes una serie de criterios comunes y comparativos que permiten una mejora de la prestación de servicios de transporte, suponiendo un avance sobre la normativa generalista de calidad (normas 9000)
- | Permite a las administraciones tener una base para establecer requisitos a cumplir en contratos, concursos, desarrollos futuros, etc.

## . Contratos basados en resultados. Performance based contracts

- | De forma general, el primer paso para poder integrar los servicios de transporte dentro de un sistema de calidad, se puede establecer a partir de los denominados performance based contracts
- | Este tipo de contratos, que presuponen gestión indirecta de los servicios de transporte, se basan en los siguientes puntos esenciales
  - Especificación clara de estándares de funcionamiento
  - Incorporación de incentivos y penalizaciones económicas
  - Desarrollo e incorporación de técnicas de medición para controlar estos contratos
- | De forma general, en Europa, el sistema más extendido de contratos ha sido el denominado “gross cost contracts” en los cuales el operador básicamente posee riesgo en costes, mientras que los ingresos van directamente a la administración, que paga al operador una cantidad total para cubrir dichos costes
- | De esta forma, los ahorros en costes iban muchas veces en detrimento de la calidad de servicio. En una primera fase se establecieron condiciones en estos contratos sobre distintos aspectos de calidad del servicios tales como:
  - Accesibilidad a los vehículos
  - Puntualidad y regularidad
  - Información a bordo y fuera de los vehículos
  - Personal y formación
- | Inicialmente se establecían solamente condiciones a cumplir sin detallar específicamente penalizaciones o incentivos. El paso final para la consideración de estos aspectos fue su incorporación en los contratos no solo como condiciones a cumplir, sino asociadas a esquemas de penalización e incentivo. Este es el origen de los PBC (Performance Based Contracts)

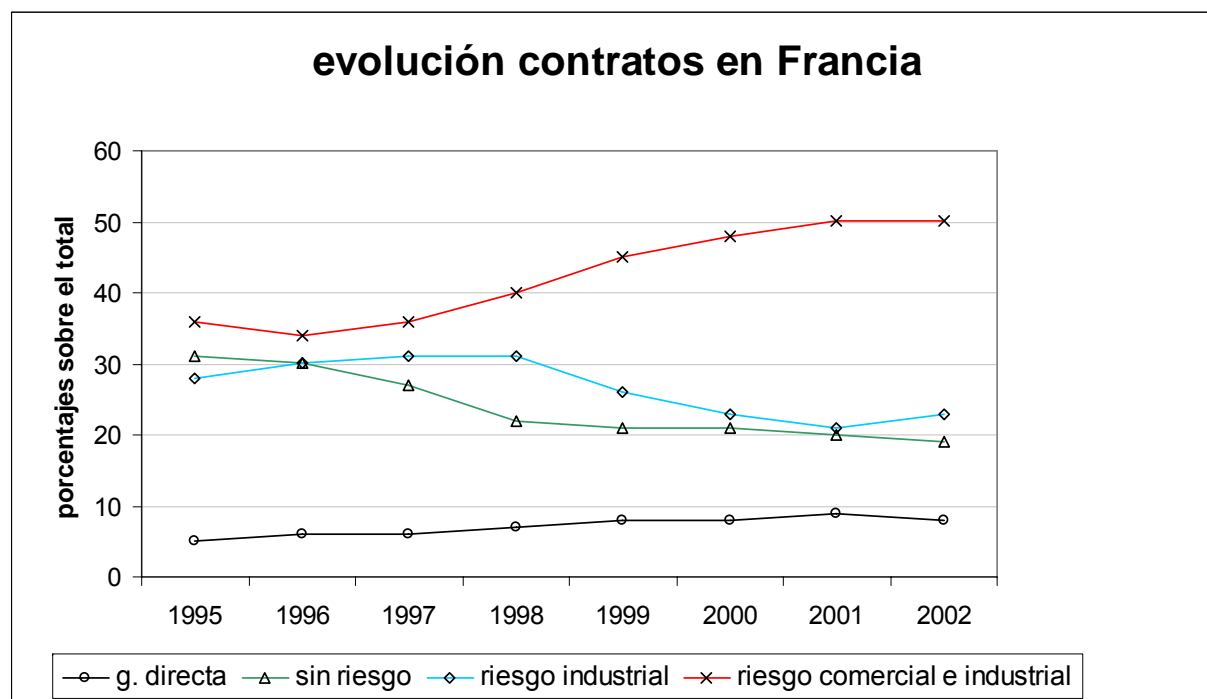
## Aspectos cualitativos generales de los contratos en Europa

# Tipología de contratos

- | Como se ha señalado anteriormente existen en Europa, de forma general varios tipos generales de contratos con el sector privado para la gestión de servicios:
  - Monopolio público, con asistencia técnica de gestión
  - Gross cost contracts, o contratos con riesgo industrial únicamente, en los que el operador solamente se ocupa del control de costes, mientras que los ingresos van a la administración, que finalmente paga al operador con base en una medida acordada (por kilómetro, total anual, etc.)
  - Net cost contract, en los que el operador recibe los ingresos de los servicios y una compensación en el caso de que los servicios estén sujetos a un grado de obligaciones de transporte público. A su vez este tipo de contratos puede o no tener riesgo comercial adicional además del de costes
  - Contratos de riesgo y ventura en un mercado regulado, en los que el riesgo es comercial e industrial sin obligaciones de transporte público
  
- | Cada uno de los países tiene a su vez una legislación propia sobre la tipología y especificaciones de cada modalidad contractual
  
- | En las tipologías anteriores se presupone un grado de regulación para la entrada en el mercado, como es el caso de gran parte de los países europeos. Se podría añadir como casos específicos los contratos en mercados totalmente desregulados (como es el caso general del Reino Unido), en los cuales únicamente se han de cumplir ciertos requisitos de entrada
  
- | Incluso en estos casos existen varias tipologías, incluyendo en algunas de ellas el cumplimiento de criterios de calidad

## Situación contractual en Francia

- | La Ley de Ordenación del Transporte en Francia (LOTI), establece el marco general de operación del transporte a todos los niveles.
- | Cada comunidad local en la cual se plantea un sistema, plantea una Autoridad Organizadora del Transporte (OA), que se encarga de plantear el esquema contractual y efectuar la gestión de cada contrato
- | Los contratos más comunes, además de la gestión directa son:
  - Gérance, o contratos en los que el riesgo industrial y comercial está en la administración
  - Gestion à prix forfaitaire o gross cost contract, en los que el operador adquiere el riesgo industrial
  - Contratos con riesgo comercial e industrial
- | No obstante existen muchas formas de cada uno de estos contratos, dependiendo de las negociaciones y objetivos de cada Administración
- | En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los tipos de contratos señalados



## Situación contractual en Francia (2)

- | La situación por tanto es de incrementar paulatinamente los contratos con algún tipo de riesgo, fundamentalmente comerciales o industriales.
- | No obstante, en los últimos tiempos se está incrementando la importancia de la aplicación de estándares de calidad en determinados servicios.
- | A modo de ejemplo, las normas y reglamentos específicos franceses relativas a la certificación de servicio en transporte son las siguientes (Marca NF :
  - NF-305 Servicio de transporte escolar
  - NF-279 Servicios de aeropuertos
  - NF-326 Servicios de transporte colectivo privado
  - NF-235 Servicios de transporte regional y departamental de viajeros
  - NF-298 Servicios asociados al transporte de viajeros
  - NF-371 Transporte a la demanda
  - NF-286 Servicio de transporte urbano de viajeros

## Situación contractual en Holanda

- | El acontecimiento central con mayor influencia en la nueva estructura contractual en Holanda se dio a partir de 2000 con la aprobación de la Passenger Transport Act, en la que se propugnaban nuevas y diversas formas contractuales, que se han podido llevar a la práctica en Holanda desde dicho año.
- | Los objetivos fueron en resumen:
  - Dar más libertad a los operadores para mejorar la calidad global (desregulación a nivel táctico)
  - Establecer unos objetivos claros de transporte público por las autoridades (regulación a nivel estratégico)
- | En el primer caso, en la práctica significa que el nivel y tipo de oferta, así como la calidad alcanzada es una de las variables básicas para la elección del operador, de forma que el adjudicatario tiene cierta libertad para establecer la oferta en una determinada área
- | Este tipo de concursos posee cuatro formas según esté fija la red o no y según el número de criterios de evaluación sea grande o no:
  - Red fija con pocos criterios de evaluación (Gelderland)
  - Red fija con muchos criterios de evaluación (Utrecht)
  - Red abierta con pocos criterios de evaluación (Limburg)
  - Red abierta con muchos criterios de evaluación (Amersfoort)
- | Las principales diferencias se dan en la innovación, en el grado de control, en la dificultad de comparación.
- | Casi todos los criterios de evaluación se referían a variables cuantitativas, tales como regularidad, fiabilidad, frecuencia y puntualidad
- | No obstante, la mayor parte de los servicios tienen limitado el riesgo comercial, por lo que lo alcanzado a nivel de concurso, luego no se desarrolla completamente durante la operación

## Estudio de casos

## Ejemplos: Goteborg

- | Vasttraffik es la autoridad de transporte de la ciudad sueca de Goteborg responsable de la gestión de los servicios de autobús, tranvías, trenes y ferries en el área de Västra Götaland
- | Después de algunas experiencias de concursos realizados por la autoridad de transporte sueca Vasttraffik, se decidió introducir algún sistema de incentivos, para que los operadores se implicaran en el resultado comercial, en un entorno de contratos sin ningún riesgo comercial.
- | Los dos tipos iniciales de incentivos introducidos fueron
  - Incentivos de recaudación: el operador recibe el pago por el coste total del servicio menos un 25% de los ingresos de recaudación previstos. El operador debe complementar los mismos, y el ingreso extra es totalmente para el operador
  - Incentivos medioambientales: en términos de Nox y partículas se encuentran por debajo de los requisitos contractuales (2-3 años por delante de las estipulaciones Euro)
  - Incentivos sobre resultados de la encuesta de satisfacción a clientes, realizada dos veces al año
  - Las penalizaciones se concentran sobre todo en cumplimiento de la oferta (p.e. penalizaciones de SEK 3000 (unos 350 euros por cada expedición no realizada)
  - Alguna penalización relacionada con elementos complementarios, p.e. si no se coloca el periódico "Metro" en los estantes preparados para ello
  - Otras penalizaciones de varias variables de calidad fueron planteadas pero no llevadas a cabo por la dificultad de medida y diferencias de criterio
- | Los operadores deben enviar informes sobre el cumplimiento de oferta y otras variables, así como respecto a estadísticas. Si un operador presenta ocultamiento o falseamiento de datos, las penalizaciones se pueden doblar
- | El incumplimiento de algunos de los estándares de calidad anteriores es repetitivo sin intención de cambio, Vasttraffik puede optar por cancelar el contrato

## Ejemplos: Manchester

- | En el caso de Manchester, los servicios en concurso son aquellos controlados por el GMPTA, que establece los términos de los concursos y en los contratos
- | No hay un sistema de bonus en los contratos, pero se establecen penalizaciones sobre las siguientes bases:
  - Se deduce en base al precio/kilómetro (o milla), el prorrateo de expediciones no operadas u operadas con retrasos de más de 10 minutos. También se aplican penalizaciones en caso de expediciones adelantadas
  - El brazo ejecutivo de la GMPTA, que es el GMPTE puede decidir a su discreción, si se aplican estas penalizaciones en función de que las causas sean o no achacables al operador
  - Cuando el número de kilómetros no realizados excede el 2% de los comprometidos, el exceso se penaliza el doble de lo normal
- | No hay condiciones especiales sobre aspectos generales de calidad. Los únicos indicadores de servicio contemplados son disponibilidad y puntualidad
- | Los procedimientos de control y seguimiento del servicio, así como el régimen de penalizaciones forman un anexo a los contratos, basándose en los indicadores anteriores

## Ejemplos: Londres

- | Con objeto de mejorar las condiciones de prestación de los servicios, London Buses Limited (la empresa subsidiaria del brazo ejecutivo del Gran Londres, TfL (Transport for London), ha desarrollado los denominados Contratos de incentivos a la calidad (QIC)
- | Se paga a los operadores por el volumen y calidad de los servicios que prestan. Las principales características son:
  - Se pagan bonus si se está por encima de los objetivos, y en caso contrario existen penalizaciones
  - Se pueden obtener prórrogas de hasta dos años, si el grado de cumplimiento está por encima de los objetivos fijados
  - Se mantiene el antiguo sistema de deducción por kilómetros no realizados
  - El principal atributo de calidad contemplado es el de la fiabilidad, que es el más apreciado por los clientes. También se tienen en cuenta otras mediciones de percepción de calidad de los viajeros, a la hora de posibles prórrogas
- | Se lleva a cabo el siguiente seguimiento:
  - Volumen de servicio (expediciones), y fiabilidad
  - Encuestas de satisfacción: 36.000/año. 20 atributos
  - Encuestas de cliente misterioso: 25.000 viajes/año. 80 atributos
  - Auditorías de seguridad e informes sobre accidentabilidad
  - Estándares de conducción (4.000 por año)

## Ejemplos: Londres (2)

- | Los contratos son prácticamente todos del tipo gross-contract, solo con riesgo industrial, pero con una definición estricta de servicios, y con penalizaciones sobre variaciones en esta oferta.
- | Adicionalmente se establecen los objetivos de calidad de servicio, que se publican en el plan de actuación, y de los que se realizan informes sobre líneas concretas, zonas, etc.
- | Además del régimen de funcionamiento en cuanto a oferta, se han añadido 7 indicadores basados en las encuestas a los viajeros. Éstos son:
  - Fiabilidad del servicio
  - Seguridad
  - Suavidad de conducción, aceleración y deceleración
  - Actitud y comportamiento de los empleados
  - Limpieza y condiciones del autobús
  - Información en el autobús
  - Información en las paradas
- | Estos atributos de calidad sirven para establecer las penalizaciones o incentivos, además de los tradicionales que son:
  - Puntualidad
  - Tiempo de espera máximo
  - Condiciones de congestión en el autobús
  - Coste por viaje
- | TfL mide también su propio funcionamiento en cuanto a otros aspectos como conservación de carriles bus, cámaras, prioridad a los autobuses en los cruces semaforizados, etc.

## Ejemplos: Londres (3)

- I Para los 7 atributos anteriores, TfL ha establecido objetivos sobre el porcentaje de viajeros que puntúan con 7,5 puntos o más en una escala de 10, estos atributos.
- I En la siguiente tabla se muestra el resultado real en el periodo 1999/2000, la previsión para el periodo 200/2001 y los objetivos establecidos para este mismo periodo

<b>Atributos de servicio</b>	<b>1999/2000 Real</b>	<b>2000/2001 Estimada</b>	<b>2000/2001 Objetivo</b>
Fiabilidad de Servicio	52	48	55
Seguridad	80	81	80
Suavidad en la conducción	60	62	59
Actitud y comportamiento del personal	79	80	79
Limpieza y condiciones de los autobuses	70	68	70
Información en los autobuses	69	67	69
Información en las paradas	62	60	65

## Ejemplos: Londres (4)

- | Normalmente se efectúa un seguimiento por TfL de los niveles de servicio en los servicios contratados. Cualquier aspecto insatisfactorio se discute en primer lugar con la gerencia del operador
- | En determinados casos el operador debe preparar un plan de acciones para corregir estos problemas
- | Si continúan los incumplimientos reiterados, los propios contratos poseen un mecanismo formal de avisos y alarmas para que el operador alcance los mínimos establecidos en el contrato
- | Finalmente TfL puede rescindir un contrato con base a los incumplimientos anteriores, hecho que ya ha sucedido varias veces

## Ejemplos: Copenhague

- | La Autoridad de Transporte del Gran Copenhague (HUR) tiene un modelo de incentivos singular.
- | En la última ronda de concursos, los operadores que no cumplieron con los estándares mínimos de servicios, fueron penalizados con un 1,5% del total anual del volumen de negocio
- | Por otra parte, los operadores que habían alcanzado valores por encima de los estándares mínimos, fueron incentivados hasta un 1,5% del volumen total
- | El nivel de bonus puede cambiar si el grado de cumplimiento de las expediciones programadas está por encima/debajo de un cierto nivel:
  - 99,96% - 100%: 1.8% bonus;
  - 99,91% - 99,95%: 1.35% bonus;
  - 99,86% - 99,90%: 0.9% bonus;
  - debajo 99,86%: 0.45% bonus;
- | HUR realiza inspecciones comunes sobre determinados atributos de calidad, estableciendo penalizaciones o multas de 30 a 400 euros en p.e. los siguientes aspectos
  - Salidas adelantadas de terminales
  - Fallos en la sustitución de equipamiento de billetaje en mal estado
  - Utilización de autobuses no adscritos o señalados en el contrato
  - Retrasos de más de dos minutos en terminales
  - Señalización incorrecta
  - No cumplimiento de los estándares de limpieza
  - Etc

## Conclusiones

# Conclusiones

- | La introducción de incentivos y penalizaciones a los servicios de transporte en Europa es un proceso relativamente nuevo
- | La mayor parte de los contratos de tipo urbano o regional no han tenido y todavía no tienen ningún riesgo para el operador (salvo el industrial), por lo que no existe ninguna forma de incentivo
- | Progresivamente se han ido desarrollando fórmulas para incorporar penalizaciones (y en menor grado) incentivos, dependiendo de variables de funcionamiento (cumplimiento de oferta) o de calidad como es el caso de TfL)
- | La situación en España, aún con las diferencias existentes es bastante buena de partida en comparación con otros países europeos, en cuanto a la existencia de la figura de la concesión desde hace mucho tiempo, y a la ya establecida y conocida fórmula de concursos en transporte urbano
- | En muchos casos analizados se observa la presencia de muchos tipos de penalizaciones en todos los casos de tipo económico, y que establecen posibilidades todavía no desarrolladas en el mercado español
  
- | El caso holandés es paradigmático en cuanto a los dos posibles caminos a establecer:
  - Libertad de los operadores a nivel táctico
  - Fuerte control de estándares a nivel general por parte de las administraciones
- | No obstante el caso holandés señala también la importancia de que este planteamiento no solo sea a nivel de oferta, sino que tenga pleno desarrollo en el contrato. Esto puede pasar por incrementar los incentivos al incrementar el riesgo.



# Gracias

**Antonio García Pastor**

Tel: +34 91 541 86 96

Fax: +34 91 580 3696

E-mail: [antonio.garciapastor@sdgworld.net](mailto:antonio.garciapastor@sdgworld.net)