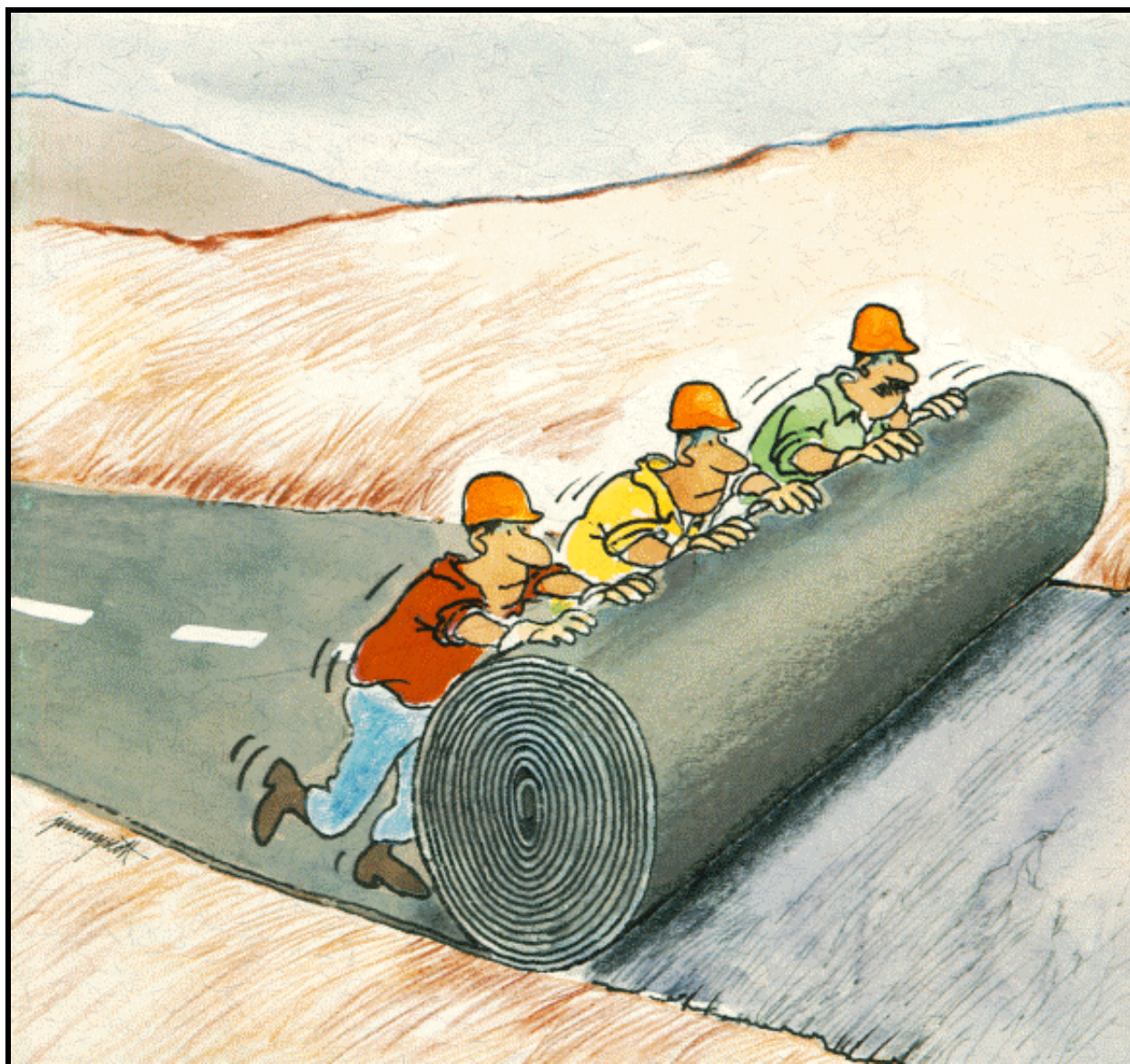


LA CONSERVACIÓN VIAL, LOS FONDOS Y SU GESTIÓN

Esta edición del Boletín aborda la conservación vial, los fondos y su gestión. Entre otros, hace hincapié en la necesidad de manejar los fondos de conservación vial bajo claras reglas de desempeño que procuren minimizar los costos de conservación y asegurar un estado apropiado de la red vial. Para obtener información adicional sobre este tema, desarrollado en mayor detalle por la CEPAL, sírvase contactar a Alberto Bull: E-mail abull@eclac.cl

GESTIÓN DEL FONDO A CARGO DE UNA ENTIDAD AUTÓNOMA

Un fondo de conservación vial debe ser una entidad autónoma que recaude de los usuarios recursos para la conservación, debiendo aplicarlos en forma eficaz y eficiente, para resguardar el patrimonio vial, los intereses de los usuarios y del país en general. Al revés de los fondos viales del pasado, no es una cuenta destinada a que el Gobierno obtenga dinero para invertir en caminos, ni mucho menos para gastarlo eventualmente en otros fines.

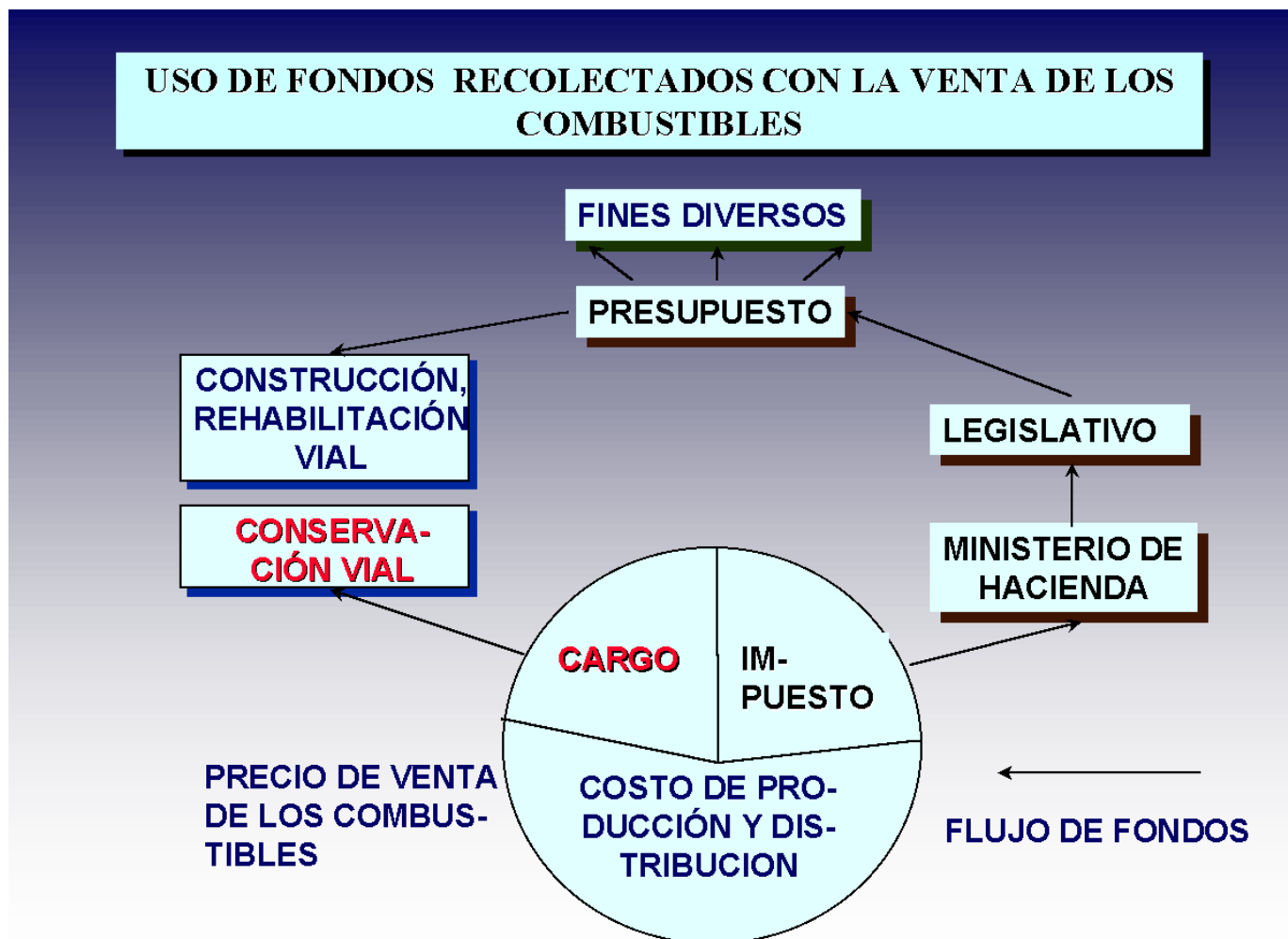


Es imprescindible que el fondo tenga potestades para gestionar directamente o mediante contratos con terceros, la recaudación de los pagos de los usuarios y su depósito en una cuenta bancaria, teniendo de ese modo un permanente control de los recursos. Si la recaudación queda en manos del Ministerio de Hacienda o Finanzas, la integración al fondo podría sufrir dilación. Más temprano que tarde se estimará que hay necesidades imperiosas, calificadas como de interés superior, a las cuales aplicar los recursos transitoria o definitivamente. El Estado tiene sí el papel de establecer la legislación respectiva.

La autonomía es esencial para tomar las decisiones de gasto, sobre la base de criterios claros y transparentes, de acuerdo con los objetivos del fondo y a las políticas que impartan los organismos gubernamentales competentes. Así, es posible minimizar las influencias de distinta índole, que pueden intentar desviar los recursos hacia otros fines. La contrapartida de la autonomía es la responsabilidad que debe asumir el fondo de mantener la red vial en buenas condiciones.

El consejo o directorio del fondo debe estar constituido por representantes de los intereses público y privado relevantes relacionados con las vías. Los integrantes del sector privado deben no sólo abarcar en forma amplia los diferentes grupos de usuarios directos (transportistas y

automovilistas) e indirectos (productores y comerciantes), sino también ser legítimos representantes de ellos. Además, sería conveniente que el consejo estuviese facultado para elegir a su propio presidente.



Puesto que los combustibles se consumen en todas las vías, todas ellas, es decir, caminos interurbanos y rurales y calles, deberían recibir recursos del fondo. Sin embargo, las vías de tránsito muy bajo, dado que los cargos "recolectados" por circular en ellas son manifiestamente insuficientes para cubrir los costos de conservación, deberían recibir del fondo aportes que se complementen con otras fuentes de ingreso, como contribuciones de sus usuarios o predios vecinos, recursos municipales o subsidios públicos.

TASAS TÍPICAS DE RETORNO

	TASAS INTERNAS DE RETORNO (%)
MANTENIMIENTO - BACHEO	30 - 70 300
REHABILITACIÓN	20 - 35
CONSTRUCCIÓN	10 - 20

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por diversos países.

ASEGURAMIENTO DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO

A fin de asegurar la eficacia y eficiencia del gasto, es necesario manejar el fondo con criterio empresarial y rendir cuenta pública del uso de los recursos y los resultados alcanzados.

El criterio empresarial aplicado a la conservación consiste en alcanzar la mejor relación entre los pagos por infraestructura efectuados por los usuarios y los costos de transporte. En otros términos, el fondo debe manejarse bajo claras reglas de desempeño que procuren minimizar los costos de conservación de un modo compatible con el aseguramiento de un estado apropiado de la red. Al respecto, las condiciones en que convenga mantener las diferentes vías deben ser objeto de análisis cuidadoso y traducirse en niveles objetivos de conservación. La ejecución misma no tiene por qué realizarla directamente el fondo, aunque debe supervisar que se alcancen las metas fijadas.

A fin de evitar efectos inflacionarios, los cargos de conservación deben introducirse en forma paulatina, a lo largo de varios años, durante los cuales paralelamente se mejora la condición de las vías. Idealmente, los usuarios deberían percibir reducciones en los costos de operación iguales o mayores que los cargos que pagan. Si bien debido a ello el fondo no podría atender toda la red desde el principio, ello debería lograrse en un lapso prudente.

El fondo debe contar con un buen sistema para presupuestar los ingresos en función de las necesidades, de modo de que se reciba financiamiento suficiente y oportuno. Sería muy perjudicial que habitualmente faltaran o sobran recursos, ya que esto último estimula el desvío del dinero. Por ello, debe existir la posibilidad de variar los cargos a los usuarios, dependiendo

de los requerimientos, de modo que no exista déficit ni superávit.

En todo tiempo debe existir una preocupación por reducir los costos unitarios de conservación, campo en el cual son numerosos los progresos posibles, mediante la introducción y fortalecimiento de la competencia entre las empresas prestadoras directas del servicio y el mejoramiento de las tecnologías empleadas.

Los usuarios y el público en general tienen derecho a recibir información acerca de los resultados de las actividades del fondo. Debe existir un completo y transparente sistema de información acerca de las políticas de conservación, las metas planteadas, los resultados substantivos alcanzados y los costos involucrados, incluidos los informes sobre el estado de las vías, el valor del patrimonio vial, los gastos en mantenimiento y sus costos unitarios, etc., de modo que sea posible conocer el rendimiento de los recursos y la calidad del servicio prestado. Obviamente, los resultados deben estar sujetos a verificación, para lo cual juegan un papel relevante las auditorías financiera y técnica, que permiten calificar el uso de los recursos y apreciar el grado de cumplimiento de los objetivos explícitos del fondo.

¿Cómo verificar si un camino está en buen estado?

El estado de un camino se puede verificar mediante ciertas características. A continuación algunos parámetros que corresponden a una vía en buen estado:

- IRI (índice de rugosidad internacional - mide la regularidad de la superficie de rodadura) menor que 3 m/km en pavimento asfáltico.
- Baches reparados antes de 24 horas.
- Sin depresiones o protuberancias superiores a 12 mm.
- Grietas selladas.
- Hombros o bermas bien conformados.
- Sistema de drenaje expedito para el escurrimiento de las aguas.
- Vegetación de menos de 15 cm en el entorno.
- Señalización completa y visible.

GESTIÓN DE LA CONSERVACIÓN

Una forma de aumentar la eficiencia de las actividades de conservación es mediante contratos cuyos objetivos sean alcanzar un estado determinado en un conjunto de vías. La tarea del contratista consiste en mantener los caminos a su cargo en (buenas) condiciones preestablecidas y recibir en compensación una remuneración periódica fija, surgida de un proceso de licitación, independiente del volumen de obras efectivamente ejecutadas. Este tipo de contrato se denomina conservación por niveles de servicio o por estándares. Al no recibir un pago sobre la base de precios unitarios o por trabajos específicos desarrollados, la empresa de gestión de conservación vial tiene un fuerte incentivo de planificar y ejecutar la conservación al menor costo posible, lo que desencadena incentivos para introducir avances tecnológicos y crear nuevas bases para el manejo de la conservación vial.

Es crucial para el éxito tener un mercado bien calificado y altamente competitivo, y establecer

criterios apropiados en cuanto a las condiciones en que deben conservarse los caminos y supervisar estrictamente el cumplimiento de los niveles de servicio. Hasta ahora ha habido poca experiencia en este campo, pero se pueden esperar ahorros de más de 50% en el costo de conservación vial, en comparación a los trabajos realizados por administración directa. Esto se ha logrado en **Australia**, que otorgó en 1995 un contrato por 150 millones de dólares australianos para mantener un conjunto de caminos en condiciones preestablecidas durante 10 años.

Argentina ha sido pionera en América Latina. En efecto, las concesiones de cerca de 10.000 kilómetros de su red troncal siguen la filosofía de conservación por resultados, luego de la necesaria rehabilitación inicial. Otros países de la región han comenzado con este tipo de contrato o están en el proceso de hacerlo. Es el caso de **Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay** y en **Brasil**, a nivel federal y de algunos estados.

Ejemplos de Fondos Viales.

- **Consejo Vial Nacional de Zambia**
 - Los recursos se destinan a la rehabilitación y conservación vial.
 - Los diseños, supervisión y las obras son ejecutados por contratistas privados.
 - El consejo del fondo tiene funciones ejecutivas y está constituido por cinco miembros ex-oficio que representan a ministerios (Hacienda, Obras y Aprovisionamiento, Transporte y Comunicaciones, Gobierno Local, y Planificación) y siete miembros que representan al sector privado (Cámara de Comercio, Asociación de Transporte Terrestre, Asociación Automovilística, agricultores, Instituto de Transporte, Universidad Copperbelt). Todos los miembros del Consejo son nombrados por las organizaciones que ellos representan. Solamente tienen derecho a voto los miembros del sector privado.
- **Fondo Vial de Nueva Zelanda (*Transfund New Zealand*)**
 - El fondo financia las inversiones en la red nacional y la mitad de las de los caminos locales. La conservación tiene primera prioridad y las construcciones y mejoramientos se seleccionan en función de la rentabilidad económica.
 - Los diseños, obras físicas y supervisión son llevados a cabo por contrato.
 - El Consejo tiene funciones ejecutivas y está constituido por cinco miembros seleccionados por su experiencia en transporte terrestre, y nombrados por el Gobernador General, sobre la base de una recomendación del Gobierno. Cuenta con un personal de 37 miembros.
- **Fondo de Conservación Vial de Guatemala**
 - Los recursos se destinan a conservación y a algunos mejoramientos de la red vial básica.
 - Los diseños, supervisión y las obras son ejecutados por contratistas privados.
 - El consejo determina la orientación del fondo y está compuesto por seis miembros,

tres del sector público (los ministros o 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).

- **Otros fondos de Conservación en América Latina y El Caribe**

Honduras cuenta con la legislación constitutiva del fondo, pero éste no ha sido activado aún. Existen proyectos de ley para crear el fondo en **Costa Rica** y **Haití**. En **Bolivia** y **Colombia** el tema está siendo analizado a nivel gubernamental, contándose ya con anteproyectos de ley.

PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS

Los usuarios pagan por un servicio, por lo que deben tener la oportunidad de participar en defensa de sus derechos, que consisten esencialmente en recibir un servicio que corresponda al costo que deben pagar. La perdurabilidad del fondo depende del grado de apoyo que logre de parte de los usuarios y esto sólo puede lograrse si se les otorga un espacio significativo.

Desde el principio de sus actividades, el fondo debe promocionar el creciente compromiso de los usuarios en distintos niveles, obteniendo con ello mayor respaldo y fuerza. Una forma básica consiste en la participación de los usuarios en el consejo del fondo, con derecho a voz e incluso, con derecho a voto. Esta injerencia puede contribuir a dar mejor orientación al gasto, puesto que los usuarios son inspectores habituales de las vías y los resultados no les son indiferentes.

La participación de usuarios directos e indirectos puede ampliarse además mediante su integración como miembros en comités técnicos y en consejos asesores regionales y locales, que ayuden a orientar la gestión del fondo. Esta es también una forma de ampliar la base de participación y de mejorar la aceptabilidad del sistema.

GANANDO EL APOYO DEL PUBLICO

- **Participación en la asignación y el control de los recursos financieros**
 - Voz y voto en los consejos de conservación vial
- **Publicación de los resultados deseados y obtenidos en los caminos**
 - Publicación de los estándares mínimos
 - Publicación anual del valor actual del patrimonio vial
 - Información acerca de qué caminos se mantienen con recursos del fondo de conservación vial
- **Derecho a reclamar**
 - Presentación de quejas por servicio inadecuado y respuesta dentro de un plazo razonable y limitado.

Adicionalmente y puesto que pagan, los usuarios deben contar con mecanismos efectivos para reclamar por un eventual mal servicio y obtener la rectificación de las eventuales falencias. Para esto resulta útil disponer de teléfonos abiertos todo el día y oficinas que reciban sugerencias y reclamos.