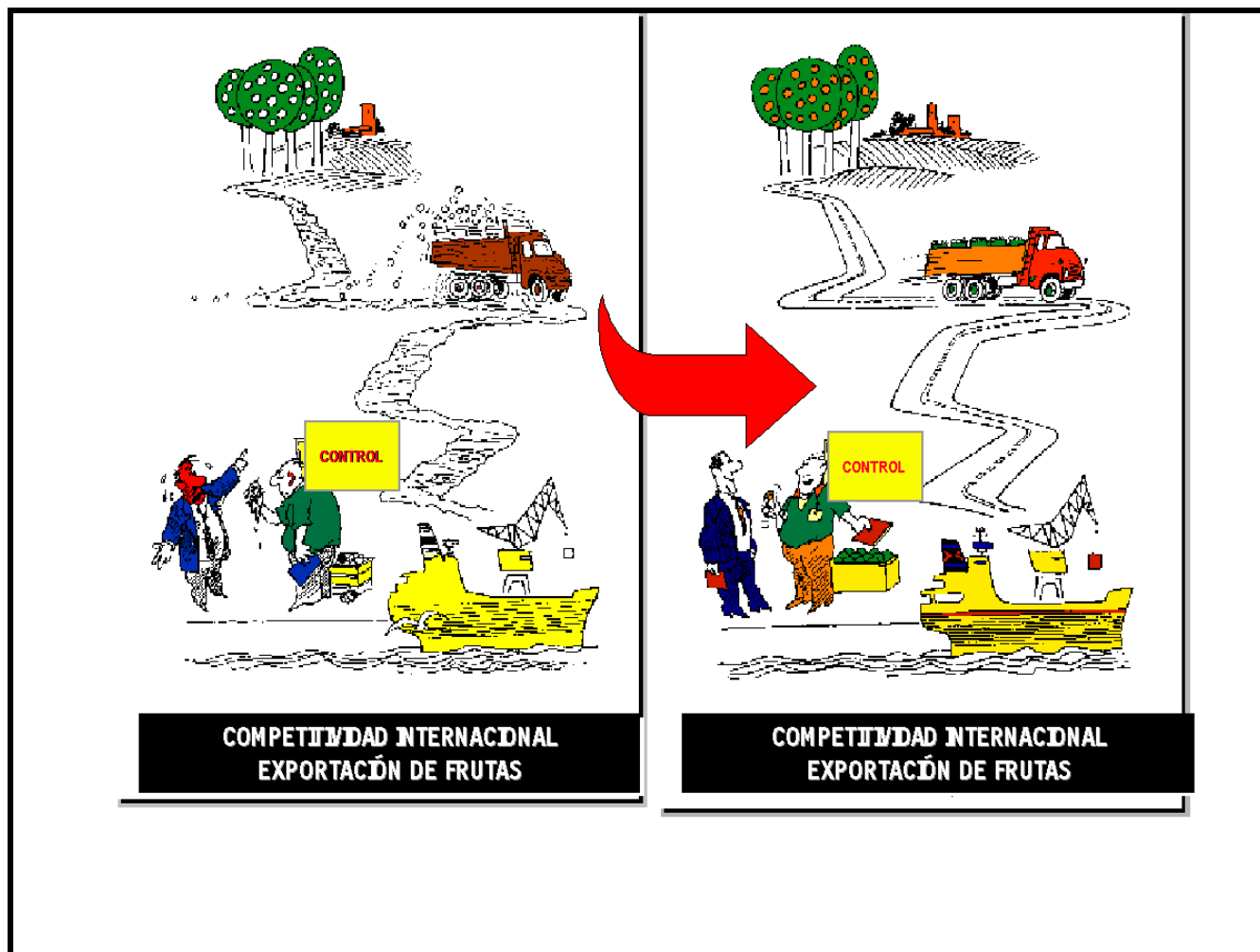


LA CONSERVACIÓN VIAL Y LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

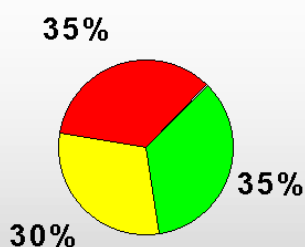
La presente y subsiguientes ediciones del Boletín abordan el tema de la conservación vial, su estrecha relación con los costos de transporte y su impacto en la competitividad internacional de los países de América Latina y el Caribe. Cuando los caminos se presentan en mal estado, los costos operacionales de los vehículos se incrementan entre un 30% y un 50% o incluso más. Un financiamiento autónomo, suficiente y estable contribuiría a una conservación vial efectiva y, por ende, a la reducción de los costos operacionales de los vehículos. Para obtener información adicional sobre este tema, desarrollado en mayor detalle por la CEPAL, sírvase contactar a Alberto Bull: E-mail abull@eclac.cl

En un mundo altamente interrelacionado y cada vez más integrado, la competitividad de las economías nacionales se ha tornado un imperativo. Una inserción y participación efectivas sólo son posibles en la medida de que se ofrezcan productos y servicios a precios atractivos. No lograrlo significa lisa y llanamente la marginación.

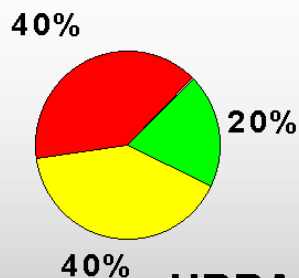


Entre los factores que influyen en la competitividad se encuentran, sin duda, los costos de transporte. Sin desconocer la importancia que tiene cada eslabón de la cadena de distribución, los caminos en general y no sólo las carreteras que sirven al comercio internacional, juegan en este sentido un rol relevante. Un diseño apropiado de las rutas troncales y sobre todo, un buen estado de la red vial, contribuyen a limitar efectivamente los costos de desplazamiento de personas y bienes. A la inversa, caminos en malas condiciones implican severos sobrecostos que se transforman en verdaderos lastres para la economía.

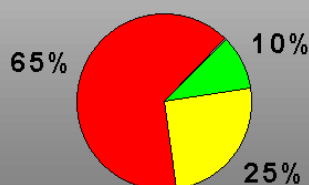
ESTADO TÍPICO DE LAS REDES VIALES



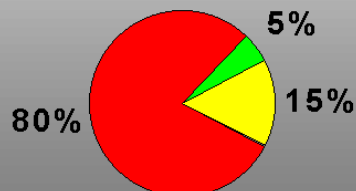
NACIONAL



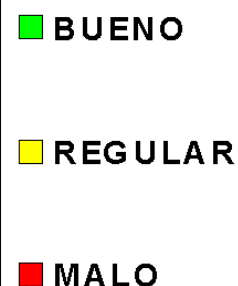
URBANO



REGIONAL



VECINAL



Fuente: CEPAL, proyecciones sobre la base de datos del Banco Mundial.

Es sabido que, cuando las vías están en mal estado, los costos operacionales de los vehículos se incrementan en 30%, 50% o incluso más, lo que puede evitarse mediante una conservación vial efectiva, a un costo significativamente menor. Suele desconocerse que el mantenimiento es una de las actividades legítimas de mayor rentabilidad. Diversos estudios avalan lo señalado, concluyendo que, a largo plazo, cada unidad monetaria no empleada oportunamente en conservación, implica tres unidades de mayores costos vehiculares y dos a tres unidades de rehabilitaciones de vías que hubieran podido evitarse. Es decir, cada dólar "ahorrado" en conservación se traduce en la pérdida de cinco o seis, que gravitan sobre el tesoro público y el sector transporte por carretera. Ello puede representar entre 1.5% y 3% del producto interno bruto anual, a lo cual se agregan otros perjuicios, como aumento de los tiempos de viaje, pérdida de mercaderías, accidentes imputables al estado de las vías, que pueden incluso duplicar dicho ya importante impacto negativo sobre la economía.

INFRAESTRUCTURA VIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



- **La red vial tiene una longitud de más de 2.4 millones de kilómetros y un valor de aproximadamente US\$ 350 mil millones.**
- **1/3 de la red vial principal está en buenas condiciones, 1/3 en regular estado y 1/3 en malas condiciones.**
- **Normalmente, se gasta sólo 30%-50% de los montos necesarios para la conservación vial.**

Fuente: CEPAL, proyecciones sobre la base de datos del Banco Mundial.

A pesar de su relevancia, el mantenimiento vial no recibe recursos suficientes, asignándosele por lo general sólo entre 20% y 50% de las necesidades. Esta reiterada práctica ha tenido como consecuencia que apenas un tercio de las vías pavimentadas de la región esté en buen estado y una fracción aún menor en las restantes. Es por ello que en los años recientes la CEPAL ha venido planteando la necesidad de asegurar un financiamiento autónomo, suficiente y estable de la conservación vial, aunque sobre bases distintas a los antiguos impuestos vinculados. Para el desarrollo y mejoramiento de las vías puede recurrirse a los mecanismos tradicionales (presupuesto público, endeudamiento, etc.), o donde sea factible, a la concesión.

Diversos países de América Latina contaron en el pasado con recursos específicos para el desarrollo de sus redes viales, mediante la vinculación o afectación de determinados impuestos, principalmente a los combustibles. Los fondos específicos fueron suprimidos en la década de los años ochenta, período en el cual, impulsado por la crisis de la deuda, se implantó el principio de unidad del tesoro público, el cual no se pretende dejar sin efecto.

A largo plazo, cada dólar no invertido oportunamente en conservación se traduce en:

- 3 dólares de sobrecostos operacionales
- 2 a 3 dólares de rehabilitaciones viales

Ello representa entre 1.5% y 3% del PIB anual

Mayores tiempos de viaje, pérdidas de mercaderías y accidentes pueden duplicar los perjuicios.

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

El planteamiento consiste en que los usuarios de las vías paguen cargos de conservación, a cambio de recibir el servicio de mantenimiento de las vías en buen estado. Las recaudaciones deberían ingresar a un fondo de conservación vial, el cual debe ser una entidad de carácter empresarial, con la obligación esencial de asumir la responsabilidad de la conservación. La organización y procedimientos del fondo deben obedecer a claros principios de eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos, con estrategia y visión de largo plazo, que lo haga aceptable para los usuarios, las autoridades políticas y financieras, las agencias viales y la opinión pública en general. Por eficacia se entiende alcanzar resultados bien definidos, que en el caso de la conservación significa tener la red en buenas condiciones para el usuario. Eficiencia significa lograr esa meta al menor costo posible.

PAGO DEL SERVICIO POR PARTE DE LOS USUARIOS

La conservación vial puede ser financiada en forma similar a los servicios públicos, como la electricidad, el agua, la telefonía, etc., esto es, ser pagada por los usuarios, a cambio de lo cual tienen derecho a recibir efectivamente la prestación. Un esquema de este tipo y que funcione apropiadamente, tiene como consecuencia no sólo satisfacer las necesidades de los usuarios, sino también eximir definitivamente al tesoro público de financiar la conservación y las recurrentes y onerosas reconstrucciones, además de beneficiar, según se ha comentado, el desarrollo económico. Por el contrario, la experiencia muestra que no es posible asegurar un flujo sostenido de fondos para conservación vial basado en aportes del presupuesto público, presionado por necesidades crecientes.

Desafortunadamente, el peaje, que es un posible cobro directo a los usuarios, es factible sólo en una pequeña parte de la red y en consecuencia, no puede resolver el financiamiento de la conservación en forma global. La manera más adecuada, por su bajo costo y dificultades para la evasión, es cobrar un cargo de conservación conjuntamente con el precio de los combustibles, el cual puede considerarse un "peaje sombra". Debe complementarse con un cargo de acceso anual, que puede cobrarse con el permiso de circulación, para asumir los costos fijos de la conservación y para corregir la distorsión resultante de que mediante el combustible los vehículos de mayor peso no pagarían lo suficiente. Esta solución es un segundo mejor, que puede aplicarse en tanto no se cuente con una mejor para enfrentar un problema de consecuencias tan graves como las indicadas anteriormente.

LOS USUARIOS **AHORRAN PAGANDO EL CARGO** (EJEMPLO HONDURAS)



	VEHICULO LIVIANO	VEHICULO PESADO
COSTO DE OPERACION VEHICULAR CON SUPERFICIE VIAL MALA	14	63,5
COSTO DE OPERACION VEHICULAR CON SUPERFICIE VIAL BUENA	10,5	51,7
AHORROS EN COSTO DE OPERACION EN 100 KM	3,5	11,8
CARGO	-1,0	-3,6
AHORRO TOTAL EN LOS 100KM	2,5	8,2

*Nota: Costos de operacion vehicular en US\$ por 100 km. en terreno ondulado (julio de 1995).
Fuente: Estudios de costos de operaci3n efectuados por la Direcci3n Nacional de Conservaci3n de Honduras.*

Debe aclararse que, contra lo que pudiera parecer a primera vista, los cargos de conservaci3n no serían impuestos vinculados, sino el cobro de un servicio p3blico mediante instrumentos indirectos. Se diferencian de los impuestos en que estos 3ltimos no est3n relacionados con prestaciones específcas. Es más, la implantaci3n de los cargos de conservaci3n no es incompatible con los impuestos actuales. De ese modo, el precio detallista de los combustibles puede seguir incluyendo un impuesto para financiar el presupuesto p3blico, e incorporar un cargo de mantenimiento de vías, exclusivo para estos efectos. Diversas legislaciones tributarias de la regi3n contemplan el cobro por servicios específcos bajo distintas denominaciones como tasa (Brasil y Per3) y contribuci3n parafiscal (Colombia).

Obviamente, deben cumplirse algunos requisitos para que los cargos de conservaci3n no sean meramente impuestos con otra denominaci3n. Entre ellos se encuentra el que la recaudaci3n sea hecha al margen del sistema impositivo nacional, por un fondo de conservaci3n, que cuente con las potestades legales para ello. El fondo debe ser gestionado como una entidad aut3noma responsable de que el mantenimiento efectivamente se materialice. Los usuarios deben no sólo recibir la prestaci3n, sino que disponer de mecanismos para hacer valer sus derechos.

Otra condici3n es que los no usuarios no se vean obligados a pagar o, en su defecto, reciban una compensaci3n apropiada. Este es el caso del *diesel* no consumido en los caminos. Una posibilidad es diferenciar químicamente el *diesel*, agregando una substancia a aquel que no va a ser usado en las vías. Este método est3 en uso en muchos países desarrollados, aunque requiere un buen sistema de control. Otra opci3n es reembolsar el cargo de conservaci3n a quienes consuman el *diesel* fuera

de las vías. Esto es factible en el caso de grandes consumidores como ferrocarriles e industrias, mientras que es complicado en relación a consumidores en pequeña escala, como los agricultores. Para remediarlo, podrían aplicarse métodos de compensación, como por ejemplo, asignar a la conservación de los caminos rurales que sirven dichas zonas agrícolas los recursos recaudados mediante el *diesel* consumido fuera de los caminos.