

## **CUESTIONES SOBRE LA GESTION GENERAL DE VIAS: LA GESTION DE CAMINOS COMO UN NEGOCIO, NO COMO UNA BUROCRACIA**

**I. G. Heggie, World Bank (1995)**

### **Objetivos del documento**

#### **Sumario**

Un número cada vez mayor de países ha comenzado a “manejar a los caminos bajo las reglas del mercado, poniéndolos en una base de pago por el servicio, tratando a las vías como negocios”. El concepto de pago por el servicio difiere del pago del usuario en varios sentidos importantes.

Las diferencias centrales son que: (i) sólo los cargos a los usuarios entran al fondo para caminos (esto es, no hay impuestos destinados al fondo); (ii) el fondo es manejado por un consejo donde la mitad o más de los miembros representan a los usuarios viales y a la comunidad de negocios; (iii) los miembros son designados por los distritos electorales que ellos representan y se tiene a un presidente independiente; (iv) los acuerdos de financiamiento se diseñan para asegurar que el dinero no sea desviado a otros sectores; (v) los fondos son manejados con iniciativa por una pequeña secretaría; (vi) hay reglamentaciones financieras publicadas que controlan la forma en que se manejan los fondos; (vii) los precios son ajustados regularmente para lograr los objetivos de gasto acordados; y (viii) hay auditorías técnicas y financieras con regularidad.

#### **Temas claves**

- La mayoría de los fondos viales con una gestión comercial se manejan a través de una administración separada, los fondos se canalizan hacia todos los caminos (a veces incluso a los caminos no clasificados) y todos ellos son insertados como parte de una agenda más extensa para comercializar la gestión vial. Algunos de estos fondos para caminos han sido instalados como empresas de servicio público controladas por un Consejo con facultades para fijar sus propias tarifas..

#### **Tópicos claves**

- La comercialización de los caminos
- Los fondos viales con gestión comercial
- Los elementos técnicos y de políticas
- Las cuestiones operacionales

## 1. INTRODUCCION

La idea principal detrás de la comercialización de caminos es el concepto de “cuota por el servicio”, que lleva a los usuarios viales a pagar por los caminos del mismo modo que los usuarios del ferrocarril pagan por los servicios ferroviarios. Los caminos han crecido demasiado como para ser financiados por medio de un fondo consolidado. Entonces, ¿por qué no sacarlos del presupuesto y hacer que los usuarios viales paguen directamente por los servicios que consumen? Esta es una versión actualizada y extendida del viejo principio de “pago del usuario” que ganó popularidad en la década de los años cincuenta. Bajo este sistema, los consumidores pagaban por los servicios viales a través de impuestos y cargos a los usuarios viales. Los ingresos se acreditaban a una cuenta especial para caminos (o fondo vial) y eran administrados independientemente del fondo consolidado gubernamental.

El principal impulso de las tarifas a los usuarios fue el reconocimiento por algunos países de que sus programas viales de la posguerra posiblemente no pudieran ser financiados por el fondo consolidado gubernamental (Nueva Zelanda en 1953, Japón en 1954 y los Estados Unidos en 1956). Otro número considerable de países también estableció fondos durante las décadas del 70 y 80 (principalmente en Africa, Asia y Latinoamérica), y una diversidad de fondos similares se establecieron en Europa Oriental al principio de los años 90. Estos fondos tenían un origen distinto. Casi todos ellos se establecieron durante periodos de dificultades fiscales y se diseñaron primariamente para enfrentar presupuestos en déficit.

La casi totalidad de estos fondos viales se diseñaron deficientemente, y fueron establecidos básicamente para “confinar” al sector de caminos y aislarlo de los caprichosos procesos del presupuesto gubernamental. La fondos servían para canalizar ciertos impuestos y cobros (incluyendo impuestos a empresas y a la gasolina) hacia el sector de caminos (de Richecour y Heggie, 1995).

Al inicio de la década de 1990, principalmente como resultado del trabajo emprendido con múltiples agencias dentro de la Iniciativa de Mantenimiento Vial de Africa (RMI)<sup>1</sup> y los programas PROVIAL (para caminos) en Latinoamérica, el interés en los fondos viales aumentó (Heggie, 1995; Schliessler y Bull, 1993), lo que llevó al surgimiento del concepto de fondo vial “administrado comercialmente”.

Este trabajo presenta las principales razones para reestructurar la primera generación de fondos viales y convertirlos en una segunda generación de fondos ó fondos viales administrados comercialmente. Destaca los elementos estratégicos, técnicos y operacionales detrás del éxito de los fondos viales con gestión comercial. El análisis está basado en algunas experiencias recientes y otras en curso para establecer fondos viales administrados comercialmente en países en desarrollo.

---

<sup>1</sup> Road Maintenance Initiative (RMI), por sus siglas en inglés. (Nota del Traductor).

## 2. EL CONCEPTO DE FONDOS VIALES “ADMINISTRADOS COMERCIALMENTE”

El concepto de fondo vial “administrado comercialmente” tenía tres diferencias principales e importantes con los conceptos previos sobre fondos viales, incluyendo a aquellos basados en el principio de pagos a los usuarios. El diseño de estos fondos para caminos consideró a plenitud:

- (i) la experiencia obtenida en la operación de los fondos viales convencionales, particularmente aquellos establecidos en los años 70s y 80s;
- (ii) el interés manifestado por los Ministerios de Finanzas y el Fondo Monetario Internacional; y
- (iii) la necesidad de coordinar nuevos mecanismos con otros procedimientos existentes paralelos para asegurar que el público obtenga una calidad adecuada a un buen precio en cualquier incremento de gastos viales.

Esta última preocupación fue de una enorme importancia, ya que el objetivo global de estos fondos viales era fortalecer la disciplina financiera como parte de un esfuerzo para comercializar al sector de caminos. La idea era someter a los caminos al mecanismo del mercado, ponerlos sobre una base de cuotas para los servicios y administrarlos como un negocio. Los usuarios viales entonces pagan por las vías y los ingresos obtenidos se usan exclusivamente para financiar los servicios que utilicen. El gasto en los caminos se vuelve entonces dependiente de la disposición de los usuarios a pagar y esto ayuda a imponer una severa restricción presupuestal a las agencias que proporcionan los servicios viales.

La re-evaluación anterior del papel que tiene el fondo vial, ha sido acompañada por un cambio en la forma en que los Ministerios de Finanzas y el Fondo Monetario Internacional consideraban a estos fondos viales (Pennant-Rea y Heggie, 1995). Esta nueva actitud fue sobriamente recogida en un reciente discurso pronunciado por Su Excelencia Suleiman Hafez, Ministro Jordano de Finanzas, en un seminario sobre financiamiento de la conservación vial llevado a cabo en Ammán el 3 de junio de 1997. El discurso también refleja puntos de vista expresados por parte del personal del Fondo Monetario Internacional (Potter, 1997). Los puntos centrales tocados por el Ministro fueron los siguientes:

- el establecimiento de un fondo vial debería ser parte de una estrategia a más largo plazo para comercializar al sector de caminos – no debería simplemente ser un medio de evitar una disciplina presupuestal rigurosa;
- el fondo vial debería estar dedicado al mantenimiento –debemos de conservar lo que tenemos, antes de iniciar la construcción de algo nuevo;
- el fondo vial debería ser un comprador, y no un proveedor de servicios –debe existir una agencia independiente con una misión claramente establecida, con objetivos transparentes, con indicadores de producción física e idealmente debería trabajar cubriendo todos los costos de los insumos;

- los ingresos del fondo vial deberían componerse exclusivamente de los cargos a los usuarios del camino, y no de otros impuestos – esto no impediría que el gobierno alimentara al fondo vial a través del fondo consolidado, pero esto únicamente sería hecho a discreción de los funcionarios;
- los cargos a los usuarios que vayan al fondo vial no deben acarrear ingresos de otros sectores – debería haber una clara separación entre los ingresos por impuestos que pertenecen al presupuesto consolidado, y los cargos a los usuarios que pertenecen al fondo vial, y las únicas entradas existentes que deberían ir al fondo tienen que estar circunscritas a lo que ya está asignado para los caminos en el presupuesto anual;
- el fondo vial debería manejarse por un consejo administrativo fuerte e independiente que incluya los intereses del sector privado – tanto de los usuarios viales como los del sector productivo – y debería estar completamente libre de la influencia de grupos sin importar los intereses creados;
- la gestión del fondo vial debería ser llevada por una secretaría la cual debería utilizar sistemas contables comerciales y fijarse objetivos anuales de desempeño;
- debe haber una buena recuperación de los costos a través de los cargos al usuario – a largo plazo queremos tener una empresa pública que no reciba ningún subsidio del gobierno;
- no podemos evadir el hecho de que el impuesto al combustible es una forma de manejo conveniente desde el punto de vista de la política fiscal – que inevitablemente endosa a la administración del fondo la tarea de explicar al público la razón de que no todos los aumentos de precios a los combustibles sean iguales;

El ministro concluyó señalando que el ministerio de finanzas estaba plenamente dispuesto para ayudar activamente a lograr que el tipo de fondo vial descrito anteriormente fuera establecido.

## 2.1 Fondos Viales Administrados Comercialmente

La mayoría de los países con mecanismos especiales para el financiamiento de caminos tienen acuerdos simples con los recursos destinados o fondos viales de la primera generación. Un buen número son países industriales, incluyendo a Bélgica, Luxemburgo, Japón, Corea, los Países Bajos, Suiza y Estados Unidos, aunque la mayor parte están en economías en desarrollo o en transición. Los fondos viales con gestión comercial están sumamente concentrados en las economías en desarrollo y en transición. Estos fondos pueden haber sido establecidos recientemente (Honduras, Guatemala, Lesotho, Namibia, Sierra Leona, Yemen y Zambia), al reestructurar un fondo vial de primera generación (Ghana, Mozambique y Sudáfrica), o están todavía en proceso de ser instalados (Armenia, Colombia, Georgia, Jordania y Surinam).

Los elementos centrales que aseguran el éxito de estos fondos viales con manejo comercial pueden agruparse bajo tres amplios rubros. Primeramente, los elementos *estratégicos*:

- 
- (i) la cobertura del fondo vial (en otras palabras, qué partes de la red de caminos está financiando);
  - (ii) el fundamento legal;
  - (iii) el tipo de convenios de supervisión;
  - (iv) cómo son administrados los fondos; y
  - (v) cuáles son los gastos que financia.

En segundo lugar, los elementos *técnicos y políticos*:

- (i) cómo es que los fondos se dividen entre las distintas agencias viales;
- (ii) la fuente de los ingresos;
- (iii) la forma en que se ajusta la tarifa vial;
- (iv) cómo se exime del impuesto al combustible a los consumidores de diesel con fines distintos al del transporte; y
- (v) cómo se desembolsan los fondos para cada una de las agencias viales.

Finalmente, los elementos *operacionales*:

- (i) cómo está organizada la gestión cotidiana;
- (ii) el tipo de reglas y reglamentaciones financieras que se usan; y
- (iii) cómo se hace el proceso de auditoría al fondo vial.

### **3. ELEMENTOS ESTRATEGICOS**

#### **3.1 La cobertura del Fondo Vial: ¿Qué es lo que financia?**

Los fondos viales con manejo comercial por lo general financian los gastos generados en todos los caminos públicos y algunos inclusive canalizan recursos a redes de vías no clasificadas (en Zambia por ejemplo). La mayoría financian todos los gastos legítimos en la red vial nacional ya sea que den subsidios para apoyar la conservación y la mejora de los caminos locales de responsabilidad gubernamental (por ejemplo, en Letonia), o bien financien a estas vías locales sobre una base de costos compartidos (por ejemplo, en Nueva Zelanda). El acuerdo bajo el cual el fondo vial otorga subsidios para los caminos locales de responsabilidad gubernamental, tiene varios atractivos. Deja que el fondo vial limite los subsidios al nivel que éste se pueda permitir – esto es importante en particular cuando un fondo vial está apenas comenzando – y también lo faculta para aumentar lentamente los subsidios una vez que las agencias de caminos del gobierno local han demostrado que pueden utilizar efectivamente los recursos. Cuando el fondo vial canaliza recursos a todos los caminos, generalmente lo hace sobre la base de un programa nacional de caminos ya aprobado, con acuerdos de costos compartidos, con procedimientos pactados bajo los cuales las agencias viales locales administran su participación en los ingresos, y con procedimientos de auditorías financieras y técnicas adecuados.

Menos frecuentes son los fondos viales, que sólo financian una parte de la red pública de caminos (por ejemplo, en Sudáfrica, el fondo vial financia solamente a los caminos nacionales, mientras que el fideicomiso para carreteras federales en los Estados Unidos – el cual sigue siendo un fondo vial de primera generación – financia solamente a las carreteras con apoyo federal). Semejantes convenios son difíciles de defender. Todos los usuarios del camino contribuyen al fondo vial – particularmente cuando el principal instrumento para recoger recursos es un impuesto al combustible – y suena lógico que las recaudaciones debieran ser usadas para financiar *a todos* los caminos. El enfoque restringido del fondo vial sudafricano es poco común y se debe a un accidente histórico. Fue establecido en 1935 cuando había muy pocos caminos y cuando la principal preocupación era el desarrollo de una red nacional de caminos que conectara a las provincias. Desde entonces se ha mantenido igual.

### 3.2 El Tipo de Fundamento Legal

Una gran diversidad de los fondos viales con gestión comercial ha sido establecida bajo la legislación existente, o por la expedición de un decreto Ministerial o Presidencial (o equivalente). Lesotho instauró su fondo vial con la publicación de una notificación legal en la Gaceta Oficial. La notificación simplemente establecía que una cuenta especial para el fondo vial iba a ser abierta, mientras que otra noticia aparte en la misma Gaceta Oficial describía la reglamentación financiera para controlar la forma en que se manejaría el fondo, los gastos que serían financiados y el origen que tendrían los ingresos al fondo. Yemen, por otra parte, estableció su fondo vial utilizando un decreto presidencial (el cual había sido sometido a consideración del Parlamento para su ratificación). El decreto planteaba que una cuenta especial para el fondo vial se estaba abriendo, el motivo, el origen de los ingresos del fondo, y la forma en que la cuenta sería manejada. El decreto en Yemen también está apoyado por reglamentaciones financieras detalladas.

Los procedimientos anteriores tienen algunos inconvenientes. La principal desventaja es que los ingresos al fondo vial siguen siendo recogidos a través de los impuestos del gobierno y esto por lo general significa que primero deben ser acreditados al fondo consolidado del gobierno y luego transferidos hacia el fondo vial. Esto a menudo ha causado problemas. El Ministerio de Finanzas de vez en cuando desvía una parte, o la totalidad, de los ingresos hacia otros propósitos y podría haber largas demoras antes de que los recursos recaudados de los usuarios del camino finalmente se depositen en el fondo vial. Algunos países de cualquier modo se las han arreglado para resolver este problema. Algunas veces el Ministerio de Finanzas accede a manejar el depósito al fondo consolidado como una transacción en documento y deposita el efectivo directamente a la cuenta bancaria del fondo vial. En Sierra Leona se ha estipulado un acuerdo semejante y en Lesotho se está en proceso de hacer lo mismo. Algunos de los fondos viales creados por decreto también prevén el depósito directo de los ingresos (por ejemplo, en Yemen, en el primer fondo vial en Ghana y en algunos de los fondos viales de Africa Occidental), aunque esto no necesariamente impide al Ministerio de Finanzas desviar los ingresos correspondientes al fondo vial para otros propósitos.

Un creciente número de fondos viales con manejo comercial está siendo establecido bajo nueva legislación. Esto los coloca sobre una base legal más firme y permite que la administración del fondo vial sea establecida como una empresa pública separada. Los ingresos pueden entonces ser pagados por parte de los usuarios viales bajo la forma de una cuota de peaje, en lugar de que sean una parte de los ingresos gubernamentales por impuestos, y la recaudación puede ser depositada directamente en la cuenta bancaria del fondo vial sin tener que ser transferida – ya sea como efectivo o como documento – desde el fondo gubernamental consolidado. En Malawi y en Namibia ya se ha legislado para recoger los ingresos del fondo vial bajo la forma de tarifas de una empresa pública y otros fondos viales están planeando hacer lo mismo.

### 3.3 El Tipo de Convenios de Supervisión

Los convenios de supervisión son lo que distingue principalmente a los fondos viales manejados comercialmente de sus predecesores. Todos ellos tienen un consejo de supervisión el cual puede tanto *dar recomendaciones* al Ministerio sobre la gestión del fondo vial, o administrar directamente el fondo (el acuerdo Zambiano es poco común, ya que el Consejo de Caminos Nacionales fue constituido como una junta asesora, pero maneja al fondo vial con una capacidad ejecutiva). Es la composición de estos consejos lo que les permite trabajar. Los consejos más exitosos suelen tener las siguientes características:

- (i) Tienen de 9 a 12 miembros, cuentan con subcomités para auxiliarse en su trabajo, e invitan a participantes externos a las reuniones del consejo para que asesoren en relación a tópicos especiales. Las minutas de las reuniones se hacen públicas y las propias reuniones a menudo están abiertas al público.
- (ii) Están formados con gente que tiene un gran interés en que los caminos estén bien manejados. Por lo general incluye a representantes de los ministerios del trabajo, transporte, finanzas, agricultura y gobierno local, junto con representantes de las cámaras de comercio, del sector del transporte carretero, de los agricultores (tanto los comerciales como los pequeños propietarios), y de organizaciones profesionales (por ejemplo, el Instituto de Ingenieros). El gobierno local también podría estar representado en el consejo. La mitad o más de los miembros generalmente representan al sector privado o al gobierno local. Los miembros usualmente son nombrados por los distritos electorales a los que representan.
- (iii) El presidente del consejo es independiente. El procedimiento en Zambia, donde el consejo elige a su propio presidente, es inusitado, aunque ha trabajado bien y en la actualidad Jordania ha adoptado un proceso semejante. Normalmente, el Ministro puede tanto designar a uno de los integrantes del consejo como presidente (como pasa en Malawi y Nueva Zelanda), o a un individuo de afuera luego de consultar con el consejo. Los presidentes *Ex officio* (como ocurre en Ghana y en Letonia) son cada vez más raros.
- (iv) El consejo tiene unos términos de referencia publicados que describen su papel con respecto a: (a) lograr el apoyo público para más gastos en caminos (esto es, sus funciones de relaciones públicas); (b) el tipo de gastos que puede financiar el

fondo vial; (c) cómo se espera que se administre el fondo vial; y (d) la relación que hay entre el consejo y el Ministro.

### 3.4 La Gestión del Fondo Vial

Algunos fondos viales administrados comercialmente son manejados por el consejo el cual controla la red de caminos principales (tal como ocurre en Sierra Leona y, apenas recientemente, en Nueva Zelanda), o por un subcomité de ese consejo (como es el caso de Sudáfrica). Si no fuera así, probablemente habría un conflicto de intereses. Las otras agencias facultadas para recibir dinero del fondo vial estarían preocupadas de que el consejo atendiera primero a sus propias necesidades y sólo canalizara “sobrantes” al resto de las agencias de caminos. La mayor parte de los fondos viales con gestión comercial por tanto son manejados por medio de una administración separada del fondo vial para asegurar que los ingresos son distribuidos equitativamente. Esta es una de las principales preocupaciones que condujeron a la reestructuración del fondo vial de Nueva Zelanda en 1996 y a la creación de Transfund como una administración separada del fondo vial. Fondos viales recientes creados en Ghana, Jordania, Lesotho, Malawi y Zambia, se establecieron todos ellos con administraciones separadas de sus fondos.

Para manejar estos fondos viales se requiere de poco personal. El personal normalmente recopila los programas preparados por las diversas agencias viales, los revisa y los consolida dentro del programa nacional de caminos “aprobado”, define los procedimientos financieros a seguir por las diversas agencias viales facultadas para recibir dinero del fondo vial, adjudica recursos para apoyar a los programas aprobados, desembolsa dinero para las agencias viales, y luego supervisa los resultados *ex post*. El personal podría también hacer auditorías a los sistemas y a los procedimientos utilizados para preparar los programas viales y controlar los gastos. Adicionalmente se encarga de los asuntos cotidianos del fondo vial. Transfund emplea de 25 a 30 personas para administrar los 580 millones de dólares de ingreso anual del fondo vial, Sudáfrica tiene de 10 a 12 personas para la gestión de los 150 millones de dólares de ingreso anual, mientras que Letonia y Ghana emplean a 3 personas para manejar los ingresos anuales de alrededor de 60 millones de dólares.

### 3.5 ¿Qué Gastos Financia el Fondo Vial?

La mayoría de los fondos viales manejados comercialmente se han establecido primariamente para financiar el mantenimiento de rutina y periódico. Efectivamente, algunos países se han preocupado tanto de que el gasto en nuevas obras pudiera eliminar al mantenimiento, que han establecido fondos de conservación vial que pueden financiar *solamente* gastos de mantenimiento de caminos (por ejemplo, en Latinoamérica). No obstante, la mayoría de los países enfrentan esta cuestión dando al mantenimiento la más alta prioridad y luego ya sea incluyendo en la legislación del fondo vial – o en la reglamentación correspondiente – que el mantenimiento tendrá la primera prioridad sobre los ingresos al fondo vial y que, solamente después de que todos los requerimientos de conservación se hayan respaldado plenamente, podrá gastarse el saldo remanente en

rehabilitación y nuevas obras. La primera prioridad sobre los ingresos también podría incluir a los gastos de seguridad vial y a los de la administración del fondo vial. Todavía más, el gasto en administración algunas veces está limitado por un tope (5 por ciento de los ingresos al fondo en el caso de Zambia) para prevenir que el fondo vial llegara a convertirse simplemente en una agencia de empleos. La mayoría de los fondos viales también financian la rehabilitación de los caminos o proporcionan financiamiento complementario para los programas de rehabilitación apoyados por agencias internacionales de ayuda. Una diversidad de fondos viales también financia nuevas inversiones, aunque esto de ningún modo es universal (por ejemplo, en Sudáfrica). Algunos financian nueva inversión restringida por un tope máximo (por ejemplo, en Malawi), mientras que otros establecen muy claramente que la inversión nueva se financiará a través del presupuesto gubernamental para el desarrollo (por ejemplo, en Lesotho y en Zambia).

## 4. LOS ELEMENTOS TECNICOS Y POLITICOS

### 4.1 El Reparto de Fondos Entre las Diferentes Agencias Viales

Casi todos los fondos viales con manejo comercial proporcionan algunos recursos para los caminos controlados por los gobiernos locales. Hay dos formas básicas de hacer esto. Ya sea:

- (i) repartiendo los recursos basándose en fórmulas; ó
- (ii) distribuyéndolos con base en una evaluación de *las necesidades* (es decir, la condición de la red vial y el costo de los trabajos de rehabilitación), combinada con una evaluación de lo que el gobierno local puede *permitirse* pagar de sus propios recursos.

Los procedimientos utilizados por lo general se describen con detalle en los métodos desarrollados por el consejo de supervisión, se actualizan regularmente a la luz de las circunstancias cambiantes, y se publican como parte de las reglamentaciones legales del fondo vial.

Los *sistemas basados en fórmulas* por lo general comienzan con una división inicial de los recursos entre los diferentes tipos de agencia vial – principal, urbana y rural –y luego proceden a subdividir cada asignación entre las agencias viales individuales dentro de cada categoría. La mayoría de los países utilizan fórmulas bastante rudimentarias para dividir los fondos entre los distintos tipos de agencia vial. Por ejemplo, Letonia asigna el 27 por ciento del impuesto anual a vehículos y el 30 por ciento del impuesto a combustibles para los municipios, mientras que Zambia adjudica nominalmente el 25 por ciento a los consejos distritales rurales y el 15 por ciento a los consejos distritales urbanos. Una de las ventajas de la división inicial de los fondos, es que asegura que cada agencia vial obtenga una buena parte de los ingresos disponibles. Esta es una consideración importante cuando los consejos urbanos más fuertes compiten por los

mismos recursos contra los consejos rurales más débiles. Otra razón para tener una división inicial de los recursos, es que los diferentes tipos de agencias viales podrían utilizar criterios distintos para establecer prioridades, reflejando varios niveles de capacidad técnica. Finalmente, la división inicial de los fondos proporciona a cada agencia vial (o grupo de agencias) una pauta indicadora sobre la cual basar sus planes de gastos.

El siguiente paso es dividir cada adjudicación entre las diversas agencias viales en cada grupo. Hay dos formas principales de hacer esto:

- (i) cada agencia vial compite por los recursos disponibles; ó
- (ii) los recursos se dividen basándose en las características de la red vial y el tráfico.

En Zambia se usa el primer tipo de sistema. Todos los consejos distritales son invitados a someter a consideración una lista de trabajos propuestos para los cuales requieren dinero del fondo vial. Un subcomité del consejo evalúa las propuestas y decide lo que cada cual debería de recibir. Algunos distritos podrían terminar siendo completamente financiados, mientras que otros podrían recibir poca o ninguna financiación. Esta no es una forma particularmente buena de dividir los recursos, aunque tiene el mérito de estimular a las autoridades locales para hacer un gran esfuerzo en la planeación y la justificación de sus programas viales.

La mayoría de los fondos manejados comercialmente por tanto utilizan el segundo sistema y dividen los recursos utilizando fórmulas que se basan en parámetros como la longitud del camino, el volumen de tráfico y la capacidad de pago. Por ejemplo, Letonia utiliza longitudes de camino ponderadas para dividir los fondos entre los municipios, donde los pesos de la ponderación reflejan los costos estimados de mantenimiento. El Fideicomiso para Carreteras Federales de los Estados Unidos, aún cuando no es un fondo manejado comercialmente, divide los recursos para mantenimiento de la red interestatal entre los estados individualmente utilizando la suma simple ponderada de millas por-carril relativas y millas-vehículo relativas, sujeta a asignaciones mínimas predeterminadas. Corea utiliza una fórmula similar para dividir los fondos entre las provincias, aunque también incluye un término para reflejar la capacidad de pago.

Los *sistemas basados en necesidades* generalmente están apoyados en un sistema de gestión de caminos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, a todas las agencias viales se les pide que preparen sus programas de mantenimiento vial sobre la base de un sistema de gestión de caminos estandarizado y que preparen sus programas de inversión basándose en análisis de costo-beneficio. El personal de Transfund asesora a las autoridades de transporte sobre cómo operar el sistema de gestión de caminos y sobre cómo calcular los índices de costo-beneficio. Este personal lleva a cabo auditorías regulares para asegurar que cada autoridad está aplicando el sistema de gestión de mantenimiento correctamente y que alcanza el mínimo estándar de mantenimiento y de niveles de servicio (es decir, la auditoría hace la verificación para asegurar que los recursos adjudicados realmente son gastados en el mantenimiento y que este mantenimiento es efectuado conforme a

estándares acordados). En el caso de las inversiones, el personal de Transfund supervisa una ejemplo de los cálculos de costo-beneficio, incluyendo todos los programas que superen los \$700,000 dólares. Una vez que el programa vial completo se ha acordado, entonces Transfund financia a los programas viales de la autoridad local sobre una base de costos compartidos. La proporción que es financiada se estandariza para asegurar que cubre el 50 por ciento de todos los gastos de la autoridad local.

## **4.2 El Origen de los Ingresos**

Los fondos viales manejados comercialmente hacen todo lo posible para asegurarse de que los ingresos que entran al fondo provienen estrictamente de los cargos a los usuarios viales. Usualmente éstos incluyen cuotas para las licencias de vehículos, cuotas complementarias para vehículos pesados, cuotas del tránsito internacional, un impuesto a la gasolina y al diesel, multas por sobrecarga y cualquier otro cargo o impuestos que internalice los costos de la congestión vial (tales como los cobros de estacionamiento, cargos de acordonamiento, etc.). Los cargos no incluyen ninguno de los impuestos generales destinados (es decir, impuestos empresariales, aranceles de importación, e impuestos aduanales y a las ventas) los cuales todavía son cosa común en muchos de los fondos viales en Europa Oriental. Fuentes de ingresos de varios tipos – incluyendo cuotas en puentes y en transbordadores, fondos de agencias internacionales de ayuda y contribuciones del fondo consolidado – también algunas veces son canalizados hacia el fondo vial. El impuesto sobre combustibles generalmente es especificado como una cantidad discrecional (esto es, x centavos por litro), o como un porcentaje del precio del combustible a la salida de la refinería o su precio al mayoreo (o equivalente). Cuando se introducen por vez primera, los cargos son cuidadosamente fijados para garantizar que no extraen ingresos de otros sectores de la economía. En otras palabras, si el fondo consolidado solamente puede permitirse financiar el 20 por ciento de los requerimientos para mantenimiento, entonces ese 20 por ciento – y no más de 20 por ciento – es transformado en las cuotas para licencias e impuestos al combustible iniciales y transferido hacia el fondo vial. Todos los ingresos adicionales provienen de pagos extra de los usuarios del camino.

## **4.3 El Ajuste a la Tarifas Viales**

Todos los fondos viales con manejo comercial tienen un mecanismo formal de ajuste de la tarifa de peaje para garantizar que los ingresos se mantienen actualizados con respecto a la inflación y que el fondo genera suficientes ingresos como para enfrentar los requerimientos de gasto aprobados. Algunos consejos supervisores han recibido la facultad de ajustar el nivel de las tarifas de peaje sobre las mismas bases que los ferrocarriles ajustan las suyas. Bajo este convenio, el consejo del fondo vial decide sobre el nivel necesario de la tarifa de peaje basándose en: (i) la cantidad de ingresos requeridos para financiar el programa de gastos viales aprobado; y (ii) una estimación de la disposición a pagar de los usuarios. El consejo somete sus recomendaciones a consideración del ministro a quien le compete, y si éste considera que las propuestas son razonables y consistentes con los objetivos fiscales generales del gobierno, la tarifa es

publicada en la Gaceta Oficial y entra en vigor en la fecha especificada en esta Gaceta. Hasta la fecha, Malawi y Namibia son los únicos países que han legislado para establecer un mecanismo de financiamiento de caminos al estilo de una empresa de servicios públicos. Sin embargo, no han estado en operación un tiempo lo suficientemente largo como para juzgar el desempeño en la práctica de estos acuerdos.

En la mayoría de los casos, el fondo vial todavía ajusta el nivel de las tarifas de peajes a través de la capacidad de recaudación impositiva del gobierno. El consejo recomienda los nuevos cobros al ministro de finanzas (o al Gabinete) y, una vez que los nuevos cargos a usuarios son aprobados, se incluyen en el informe del presupuesto anual. Cuando los cambios en el peaje son recomendados por un consejo representativo, el ministerio de finanzas tiende a incluir automáticamente los cambios en el informe anual de presupuesto, bajo el supuesto de que el público en general ha sido consultado por el consejo y de éste ha mostrado la disposición a pagar los cargos incrementados.

Cuando un nuevo fondo vial es establecido, la tarifa generalmente es elevada gradualmente durante un periodo de 3 a 5 años. El lento crecimiento permite al consejo mostrar los resultados a sus miembros antes de tener que pedirles nuevos aumentos en las tarifas de peajes. Es por eso que muchos consejos operan extensos programas de largo alcance para demostrar a sus miembros que están obteniendo una calidad acorde con el precio de las cuotas de peaje. Varios consejos viales publican sus informes contables en la prensa (por ejemplo, Letonia y Zambia) y/o tienen avisos indicando que los trabajos viales están siendo financiados por el dinero de los contribuyentes manejado a través del Consejo Nacional de Caminos (por ejemplo, en Zambia y en Yemen). Mientras tanto, teniendo en cuenta la base sobre la cual el fondo vial construye sus ingresos, el volumen requerido de éstos podría provenir de agencias internacionales de ayuda, o del fondo consolidado.

#### **4.4 Cómo Eximir del Impuesto a los Combustibles a los Consumidores con Fines Distintos al Transporte**

Cuando se utilizan volúmenes importantes de gasolina y/o diesel para propósitos que no son de transporte – y se percibe al impuesto a los combustibles como muy alto (es decir, por encima de los 3 a 5 centavos de dólar por litro) – se necesita un esfuerzo para garantizar que los consumidores del combustible con fines distintos al del transporte no tengan que pagar este impuesto (este problema principalmente se da en el consumo de diesel). Cuando se tienen unos cuantos usuarios que consumen grandes volúmenes (por ejemplo, compañías mineras, plantas termoeléctricas, etc.), podría ser factible *eximir del impuesto* a estos usuarios sin fomentar demasiado la evasión o el escamoteo de los consumidores, aunque la experiencia no es estimulante. Para pequeños consumidores (por ejemplo, agricultores), las únicas opciones realistas parecen ser:

- (i) colorear el diesel para propósitos ajenos al transporte, haciendo verificaciones para asegurarse de que no se está utilizando en los caminos y aplicando severas penalizaciones en caso de infracción (aún cuando esto se usa en el Reino Unido y en los Estados Unidos, es difícil administrar el sistema);

- (ii) permitir a los consumidores con propósitos ajenos al transporte solicitar reembolsos con base en las facturas de sus consumos para fines distintos al transporte (aunque esto se usa en Nueva Zelanda, se requiere de una supervisión extensa y también es difícil de administrar);
- (iii) compensar a los consumidores que no estén en el sector del transporte por tener que pagar el impuesto a los combustibles.

La última opción es uno de los sistemas más sencillos de administrar. Por ejemplo, en Letonia, a los granjeros se les permite recibir una compensación anual equivalente a 120 litros de diesel por cada hectárea de tierra cultivada (esta es la cantidad estimada de diesel que se utiliza para cultivar una hectárea de tierra). Un esquema de compensación similar se aplica en los ferrocarriles y en la industria pesquera. En Mozambique se usa un método todavía más simple para compensar a los agricultores. El veinte por ciento del impuesto de los combustibles recaudado se pone dentro de un fondo especial que da apoyo financiero a la agricultura.

#### **4.5 Cómo se Desembolsan los Fondos Para Cada Agencia Vial**

Los fondos viales con manejo comercial por lo general usan los procedimientos para desembolsos para fortalecer la disciplina financiera. Típicamente, los fondos viales pueden optar por:

- (i) desembolsar los recursos directamente a las agencias viales sobre una base regular y luego supervisar su uso posterior,
- (ii) dar el dictamen aprobatorio para el trabajo que debe hacerse y luego reembolsar los gastos a la agencia vial una vez terminado el trabajo; o
- (iii) pagar directamente a los contratistas, pero sólo después de una certificación de que el trabajo se ha ejecutado de acuerdo a las especificaciones.

El primer método es usado cuando se tiene un buen gobierno, hay agencias viales competentes, y existe un sistema altamente descentralizado para la administración vial.

El segundo sistema opera como una línea de crédito (Administración de Carreteras Federales, 1992). Primeramente el fondo vial define los sistemas y procedimientos a seguir para cada agencia vial como condición para tener derecho a recibir dinero del fondo vial.

El tercer método implica una mayor supervisión por el fondo vial. El método inicia con el mismo programa aprobado de gastos pero, en vez de transferir los recursos a las agencias viales (tal como ocurre con las dos primeras opciones), el fondo vial paga a los contratistas directamente, pero sólo después de que se ha certificado que el trabajo ha sido terminado cumpliendo las especificaciones.

Los dos primeros métodos dan incentivos para introducir sistemas y procedimientos financieros eficientes, a la vez que la auditoría regular garantiza que éstos se apliquen consistentemente. El tercer método impone una severa disciplina *ex ante* a cada agencia

vial al hacer el desembolso de fondos solamente si cuenta con la evidencia de que el trabajo se ha ejecutado y realizado conforme a las especificaciones. La única desventaja en el último caso, es que aumenta el trabajo del fondo vial y requiere de una extensa certificación por parte de los consultores. De cualquier modo los tres métodos refuerzan la disciplina financiera y fomentan la alta calidad y la economía en los trabajos viales.

## 5. CUESTIONES OPERACIONALES

### 5.1 La Administración Cotidiana del Fondo Vial

El personal empleado por los fondos viales ya descritos se ocupa de:

- (i) recolectar los ingresos atribuibles al fondo vial y administrar los balances de efectivo;
- (ii) establecer procedimientos de retiro de fondos;
- (iii) supervisar el uso de los recursos por las distintas agencias viales; y
- (iv) prevenir los retiros no autorizados del fondo vial (esto es, prevenir *robos* al fondo vial).

Además, el personal organiza las reuniones del consejo y mantiene cuentas apropiadas para garantizar que el fondo vial pueda ser auditado.

Varios fondos viales manejados comercialmente, incluyendo los de Mozambique, Nueva Zelanda y Yemen, están recogiendo gran parte de sus ingresos bajo contratos. Esto se usa para el impuesto al combustible (Nueva Zelanda y Yemen), en las cuotas al tránsito internacional (Mozambique), en las multas por sobrecarga (Yemen, y en breve, Zambia) y en las cuotas por licencias (Nueva Zelanda). Con ello se ayuda a reducir la evasión y las fugas de dinero (Bahl, 1992). Los contratos normalmente establecen:

- (i) los procedimientos para recolectar ingresos;
- (ii) cómo se depositan los recursos en la cuenta bancaria del fondo vial (o se depositan en el fondo consolidado temporalmente para una transferencia posterior al fondo vial);
- (iii) la información que debe proporcionarse al personal del fondo vial para mostrar cuánto se ha colectado y cuándo; y
- (iv) las cuotas de comisión pagaderas a la agencia que colecta los ingresos.

El personal del fondo vial examina los movimientos sobre la base tasable (es decir, ventas de diesel y gasolina, junto con el precio de base cuando el impuesto a combustibles se expresa como un porcentaje del precio en refinería o del precio al mayoreo), estima la cantidad de ingresos que deberían haberse recogido, ajusta los números por las exenciones y los reembolsos, y luego concilia las cifras contra la cantidad realmente acreditada a la cuenta bancaria del fondo vial en el periodo considerado.

Los procedimientos para retirar fondos usualmente se hacen tan simples como sea posible. Algunos fondos viales tienen procesos tan complejos, que se requiere de meses para la aprobación de una solicitud de retiro de fondos. Por ejemplo, antes de que el fondo vial de Ghana fuera reestructurado, el retiro de las sumas acordadas tenía que ser autorizado por el contador general quien requería previamente de instrucciones tanto del ministerio de vías y carreteras como del ministerio de finanzas. Frecuentemente tomaba meses la autorización de los retiros. Muchos de los fondos viales ya descritos simplemente tienen cada cheque firmado por un miembro del consejo y por el contador general del fondo vial. En caso de que alguno de los firmantes nominados esté ausente, se tienen designados suplentes para la firma..

El personal del fondo vial también supervisa el uso de los recursos por cada una de las agencias viales. Ellos tienen que desarrollar procedimientos para preparar los programas de mantenimiento e inversiones, determinar la forma en la cual se auditará la aplicación de estos procedimientos, precisar cómo se evaluarán las propuestas presentadas, y la manera en la que se auditarán las aplicaciones de los recursos del fondo vial.

Finalmente, el personal del fondo vial debe ayudar a prevenir retiros no autorizados del fondo vial. Esto es, lamentablemente, una preocupación constante para muchos fondos viales en los países donde el gobierno es débil y los ministros y funcionarios de alto rango frecuentemente tratan de utilizar el dinero del fondo vial para financiar otros programas de gobierno, o para promover sus propios intereses personales. El personal de algunos fondos viales ha desarrollado formas ingeniosas de desalentar estos robos, incluyendo discretas filtraciones a la prensa, el ocultamiento de ingresos en cuentas de bancos provinciales, e incluso emitiendo un cheque para luego convocar a una reunión de emergencia del consejo donde el cheque es cancelado. Para desalentar el robo, la mayoría de los fondos viales intentan mantener en sus cuentas bancarias un mínimo de efectivo.

## **5.2 Las Leyes y Reglamentación Financieras**

Las leyes y reglamentación financieras que controlan la administración del fondo vial por lo general se publican como una notificación legal en la Gaceta Oficial del gobierno, o son publicadas por el consejo del fondo vial. La reglamentación publicada suele cubrir lo siguiente:

- El propósito del fondo vial – qué tipo de gastos puede y no puede financiar.
- Los detalles de los convenios de costos compartidos que se aplican al financiamiento de los caminos urbanos, rurales y comunitarios, o la forma en la que el consejo espera que se establezcan convenios semejantes.
- Los métodos para el desembolso de fondos a las distintas agencias facultadas para recibir dinero del fondo vial.
- Los términos de referencia para la organización que maneje el fondo vial.
- Los procedimientos para nominar y designar miembros del consejo y para la dimisión y el término de la pertenencia al consejo.

- Las disposiciones para las reuniones del consejo y para la convocatoria de reuniones extraordinarias del consejo.
- La designación de los subcomités y los miembros comisionados para auxiliar al consejo en su trabajo.
- Las funciones de los consejeros y la relación entre el consejo y el Secretario Ejecutivo o el Gerente General.
- Los términos de referencia para el Secretario Ejecutivo o el Gerente General y el procedimiento para nombrarlo. Los fondos viales con manejo comercial generalmente designan a estas personas a través de su consejo.
- El papel de la secretaría, incluyendo su tamaño, los términos de su designación, y otras condiciones de servicio.
- Los procedimientos para repartir los fondos entre las diferentes agencias viales, o las pautas a seguir por el consejo para establecer estos procedimientos.
- Los procedimientos a seguir para retirar recursos del fondo vial.
- La cobertura del reporte anual y de la contabilidad.
- Las atribuciones del Ministro con relación al consejo del fondo vial.

### **5.3 Los Acuerdos de Auditoría**

Los fondos viales manejados comercialmente siempre están sujetos a auditorías regulares. Las cuentas podrían supervisarse por auditores independientes nombrados por el consejo o la oficina del auditor general, o por una empresa de auditores independiente elegida por el auditor general. La auditoría normalmente incluye: (i) el examen de los registros de terceras partes responsables de la colecta de ingresos imputables al fondo vial para garantizar que todos los ingresos se han recaudado y se han pagado puntualmente en las debidas cuentas del fondo vial; (ii) la supervisión de los pagos hechos por el fondo vial para asegurar que estén debidamente justificados con la documentación necesaria y que se hayan hecho conforme a los propósitos permitidos en la legislación y en las reglamentaciones vigentes; (iii) la verificación hasta donde sea posible de que el trabajo financiado por el fondo vial se ha ejecutado de acuerdo a las especificaciones; (iv) la auditoría de las transacciones y los balances contables de las diversas cuentas bancarias mantenidas por el fondo vial; (v) la revisión de la contabilidad y de los procedimientos internos de control utilizados por el fondo vial para determinar su idoneidad; y (vi) la revisión de las cuentas, los archivos, los registros y los reportes del fondo vial para determinar si son suficientes..

## **6. CONCLUSION**

El advenimiento de los fondos viales de segunda generación, o fondos viales con manejo comercial, ha hecho una contribución muy importante al financiamiento sostenible de los caminos. El concepto clave detrás de estos fondos viales es “colocar a los caminos bajo las reglas del mercado, poniéndolos en una base de pago por el servicio y manejándolos como un negocio”. Esto no es lo mismo que el viejo estilo de destinar recursos. Las principales diferencias son: (i) los cargos a los usuarios son los únicos recursos que van al

fondo vial; (ii) el fondo es administrado por un consejo donde la mitad o más de sus miembros representan a los usuarios viales y a la comunidad de negocios; (iii) los miembros se designan por los distritos electorales que ellos representan y se tiene a un presidente independiente; (iv) los acuerdos se planean para garantizar que no se desvíen recursos de otros sectores – el gasto adicional en los caminos es financiado con pagos extras de los usuarios viales; (v) los fondos son manejados previsoramente por una pequeña secretaría que tiene el propósito de reforzar la disciplina financiera; (vi) los cargos se ajustan regularmente para alcanzar los objetivos de gasto acordados; y (vii) el fondo vial está sujeto a auditorías técnicas y financieras con regularidad.

Los fondos viales descritos se han introducido generalmente como parte de una agenda más amplia para comercializar la gestión vial. Semejante reestructuración típicamente implica el moverse hacia una agencia separada, más autónoma, que se centra en la planeación y en la gestión de la red vial, que opera como una agencia administrativa que ofrece salarios competitivos en el mercado, que adopta sistemas y procedimientos modernos de gestión, y que opera bajo un contrato de desempeño con el ministerio originario. La mayoría de los fondos viales son manejados a través de una administración separada del propio fondo, ya que estos fondos viales están progresivamente tratando de poner a todos los caminos bajo mantenimiento regular y tienen que canalizar recursos de manera equitativa a varias agencias distintas tanto en el nivel central como en el nivel local de gobierno. Aún cuando muchos de los fondos viales mencionados han sido establecidos bajo la legislación vigente, o por medio de decretos, la tendencia es cada vez más a constituirlos bajo una legislación que los establezca como una empresa de servicio público controlada por un consejo facultado para imponer su propia tarifa. Estos fondos viales no obstante son una idea relativamente nueva y su desempeño necesita ser observado cuidadosamente para garantizar que realmente están generando los beneficios que se espera de ellos.

#### **REFERENCIAS PRINCIPALES**

De Richecour, A. B. and Heggie, I. G. (1995). Review on African Road Funds: What Works and Why? SSATP Working Paper 14, World Bank, Africa Technical Department. Washington D.C: World Bank

Bahl, R. (1992). The administration of road user taxes in developing countries. World Bank Working Paper Series 986. Washington D.C: World Bank

Heggie, I. G. (1995). Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform. Technical Paper 275. Washington D.C: World Bank

Heggie, I. G. and Vickers, P. (1988). Commercial Management and Financing of Roads. Technical Paper 409. Washington D.C: World Bank

Potter, B. H. (1997). Dedicated Road funds: a Preliminary View on a World Bank

---

Initiative. IMF Paper on Policy analysis and assessment. Fiscal Affairs department, International Monetary Fund. Washington D.C.