

Resumen de Informes de Investigación de Carreteras. OCDE 15

El peaje y el papel del sector privado en el desarrollo de las infraestructuras viarias.



La financiación por peaje es una alternativa viable con respecto a otros métodos de financiación

Motivos y resumen del estudio

Aunque se observan actitudes distintas entre los países de la OCDE, en cuanto a la aceptabilidad del recurso al peaje como mecanismo de financiación de las carreteras, no se discute apenas la cuestión de si un sistema adecuado de transporte por superficie es esencial para el desarrollo económico y para la vitalidad de un país o de una región. Este informe concluye que la financiación por peaje es una alternativa viable con respecto a otros métodos de financiación de la construcción y/o de mantenimiento de las carreteras, sistema que debería contemplarse por los gobiernos como una fuente de financiación para estas infraestructuras de primera importancia. Esto es especialmente cierto en el caso en que pueda ser políticamente di-

fícil o imposible financiar infraestructuras viarias específicas con las fuentes de ingresos existentes. Este informe examina la utilización actual de la financiación por peaje en los países de la OCDE y en otros países, y resume las condiciones en las que la financiación por peaje puede ser un éxito, basándose en las experiencias vividas.

La financiación por peaje presenta un cierto número de ventajas con relación a otros medios tradicionales de financiación de las infraestructuras viarias. En primer lugar, los peajes permiten al Gobierno obtener fondos más importantes para la construcción de las carreteras de lo que sería posible obtener mediante la financiación pública ordinaria. En segundo lugar, en la mayoría de los casos, los proyectos de peaje se construirán más rápidamente que los proyectos financiados por los impuestos

o tasas al usuario, principalmente porque la financiación está totalmente disponible desde el comienzo del proyecto. Además, en los países que tienen carreteras de peaje, parece, en general, que están mejor conservados que las carreteras libres comparables, por razón de la existencia de informes de inspección y de conservación obligatorios para la protección de los usuarios y de los organismos cedentes. Finalmente, los peajes pueden utilizarse como un método de tarificación de la congestión, incitando a los usuarios a elegir itinerarios más eficaces o a utilizar modos de transporte alternativos.

La decisión de recurrir al peaje como mecanismo de financiación debe realizarse caso por caso: no existe una solución general que pueda aplicarse a todas las situaciones. Un principio básico en toda decisión de financiación o en toda decisión de

“En primer lugar, los peajes permiten al Gobierno obtener fondos más importantes para la construcción de las carreteras de lo que sería posible obtener mediante la financiación pública ordinaria.”

financiación por peaje, debería ser la justificación del proyecto según su propio mérito; es decir, que sea un proyecto prioritario con o sin la financiación por peaje, que cumpla las condiciones habituales sobre rentabilidad, economía general, y desarrollo regional. En algunos casos, por ejemplo, puede ser deseable implicar al sector privado en la realización de infraestructuras viarias. Sin embargo, en tales casos habría que preocuparse siempre de la autonomía y del mantenimiento casi perpetuo de las autoridades o concesiones de peaje. Eso puede resolverse potencialmente asegurándose de que las disposiciones de financiación por peaje que implican al sector privado, están situadas bajo la autoridad de una administración pública de transporte, cuidando en todo caso de no poner en peligro la eficacia de la gestión del sector privado. De todas maneras, la última decisión de financiación debería provenir del Gobierno, en tanto que componente de un plan de transporte o de desarrollo global.

Uno de los principales inconvenientes que tradicionalmente se atribuye a la financiación por peaje se refiere al coste y a la molestia relacionados con los sistemas de percepción de peaje manuales. Este informe examina los prometedores progresos realizados por la tecnología del sector en los últimos años, y que van a permitir reducir de forma significativa estas desventajas. El informe concluye que la continuación de la investigación en este campo es esencial para promover la financiación por peaje como alternativa de financiación de los transportes. El informe pone también de manifiesto el hecho de que, en los casos en que se contemple la financiación por peaje,

deberían estudiarse técnicas tales como la financiación por zonas o el peaje ficticio, además de los mecanismos más tradicionales de financiación por peaje, con el fin de determinar su factibilidad.

Finalmente, el informe concluye que los Gobiernos deberían examinar y cómo recurrir directamente, en ciertas circunstancias a las contribuciones del sector privado para dotar de servicios viarios a las nuevas zonas o para desarrollar zonas residenciales, industriales o comerciales.

Conclusiones

Un sistema de transporte adecuado es esencial para el desarrollo eco-

nomía de desarrollo económico que aquellas cuyo sistema de transporte está mal adaptado.

La mayoría de los Gobiernos tienen dificultades para disponer de los fondos públicos suficientes para acondicionar sus redes viarias, con el fin de responder en plazos breves a las exigencias de racionalidad impuestas por la economía. Frente a esta restricción permanente, numerosos Gobiernos autorizan, y algunos promueven, el recurso a otras fuentes de financiación, como los peajes. En principio, la financiación por peaje permite realizar inversiones en transporte sin ejercer presiones complementarias demasiado fuertes sobre el presupuesto del Gobierno, gracias



En los países favorables al peaje, parece que hay muy pocas objeciones a la extensión de la red, a su reconstrucción o al aumento de su capacidad.

nómico y para la vitalidad de un país o de una región. Prácticamente, todos los bienes de consumo y productos industriales se transportan en algún momento por carretera. Además, en la mayoría de los países industrializados, la mayor parte de los trabajadores efectúa trayectos del domicilio al lugar del trabajo con vehículo de motor, y la localización de las sociedades comerciales a lo largo de los corredores de transporte de fácil acceso pueden constituir a menudo un elemento crucial para su éxito. Dada la naturaleza competitiva de las decisiones relacionadas al mundo de los negocios, los países y regiones dotados de mejores redes de transporte tienen mayores posibilidades de beneficiarse de las oportu-

nidades de desarrollo económico a la implicación de los capitales privados.

Las distintas actitudes de los países de la OCDE con respecto a la financiación por peaje de las carreteras, proceden de un proceso evolutivo relacionado con las circunstancias políticas, financieras y económicas de cada país. Para comprender su diversidad, es indispensable reflexionar sobre la historia del desarrollo de las redes viarias en la posguerra.

En los países favorables al peaje, parece que hay muy pocas objeciones a la extensión de la red, a su reconstrucción o al aumento de su capacidad dentro de un marco global de financiación por peaje.

En otros países, el desarrollo de

un sistema viario financiado por peaje parece poco probable, e incluso, aunque teóricamente, fuera posible introducir peajes en una parte limitada de la red de vías principales que existen para la financiación relacionada con la construcción de nuevas infraestructuras, al aumento de la capacidad y a la conservación, etc. Sin embargo, esto parece poco probable desde un punto de vista político, salvo en zonas urbanas bien definidas, en que los problemas de congestión son serios. En tales situaciones, se pueden introducir, por ejemplo, peajes por zona, a la vez para reducir el tráfico y generar ingresos nuevos que van a servir para aumentar la capacidad de la red. En estos países, la política en materia de peajes será más pragmática, puesto que este modo de financiación tiene como objetivo proyectos concretos que no son necesariamente prioritarios en el marco de un presupuesto limitado para carreteras, pero que, por otra parte, poseen características que se prestan favorablemente a una financiación por peaje. Es difícil fijar criterios sobre las condiciones a recomendar para la financiación por peaje.

No obstante, existen pruebas de que la financiación por peaje puede ofrecer una alternativa viable a otros métodos de financiación de la construcción y/o de la conservación de las carreteras. La financiación por peaje se utiliza mucho en Gobiernos de numerosos países desarrollados y en vías de desarrollo; es un método aplicado intensivamente en Europa, en América y en la Zona del Pacífico para construir autopistas y conservar en buen estado los sistemas viarios. El campo y objetivos de estos programas son bastante amplios y están financiados a partir de diversos planes basados en el peaje. Sin embargo, tienen en común el hecho de que, de una u otra forma, casi todos han estado autorizados o gozan de los beneficios del apoyo del gobierno nacional.

La financiación por peaje presenta varias ventajas e inconvenientes principales. En primer lugar, en la mayoría de los países, los proyectos con peaje se realizan normalmente en plazo más corto que los financiados por otros sistemas de ingresos pagados por el usuario. Esto se debe, ante todo, a la posibilidad de acelerar el lanzamiento de las obras, pero también a la disponibilidad de la financiación completa desde el comienzo del proyecto, lo que se tra-

duce en un período de construcción más corto.

Sin embargo, la principal ventaja de la financiación por peaje es que permite reunir más fondos para la construcción de carreteras de lo que sería posible mediante la financiación pública clásica. En los países que poseen carreteras de peaje, se ha comprobado, en general, que tales infraestructuras suelen presentar una mejor calidad de conservación que las carreteras comparables de uso gratuito. Esto se explica por las cláusulas contenidas en el contrato de concesión, que estipulan la inspección periódica y los informes de conservación para asegurar la protección de los usuarios y de los organismos de préstamo. Los niveles de peaje se fijan en general con el fin de poder reunir los fondos suficientes para las amortizaciones, la conservación y la explotación de la inversión.

Finalmente los peajes pueden utilizarse como método de tarificación de la congestión y para favorecer el que los usuarios elijan itinerarios más eficaces o utilicen otros modos de transporte. Incluso aunque el objetivo principal de tal tarificación no sea generar recursos, sino disminuir la circulación, los ingresos de los peajes pueden emplearse también naturalmente, para aumentar la capacidad de la infraestructura.

En general, el principal inconveniente de la financiación por peaje es el coste de la percepción del mismo, que impone gastos complementarios que no existen en un proyecto financiado por impuestos. En los países de la OCDE, este coste se evalúa

“En la mayoría de los países, los proyectos con peaje se realizan normalmente en plazo más corto que los financiados por otros sistemas de ingresos pagados por el usuario. Esto se debe, ante todo, a la posibilidad de acelerar el lanzamiento de las obras, pero también a la disponibilidad de la financiación completa desde el comienzo del proyecto.”



Los peajes pueden utilizarse como método de tarificación

en un 10% de los ingresos brutos. A ello se añade un elemento intangible, que es el coste de los retrasos o demoras y del carburante adicional consumido por los automovilistas durante su espera en los puestos de peaje. Los progresos que se esperan en la técnica de la percepción del peaje harán que esta tarea y su modulación sean cada vez más fáciles y menos costosas, lo que debería mejorar la aceptación del sistema por los usuarios.

Otro aspecto de la financiación por peaje se refiere al coste de los intereses de los préstamos. Este coste variará según el esquema financiero elegido, la naturaleza del mercado de obligaciones a un período dado, la estimación de la factibilidad del proyecto y según el crédito o capacidad de endeudamiento del organismo que emita las obligaciones. Incluso en las zonas en que el préstamo sirva para financiar las infraestructuras viarias sin peaje, la tasa de interés para la financiación anticipada sobre los ingresos es en general más elevada que la de las obligaciones emitidas por el Gobierno.

Además, las carreteras de peaje puede crear distorsiones en el nivel de circulación, que pueden hacer bajar la rentabilidad global. Los costes de circulación pueden aumentar por



lón de la congestión y para favorecer el que los usuarios
arios más eficaces o utilicen otros modos de transporte.

razón del aumento de las distancias a recorrer. Algunos automovilistas prolongan su trayecto para evitar las carreteras de peaje, mientras que otros, por el contrario, eligen aumentar este recorrido para acceder a una carretera de peaje.

En la medida en que los peajes impiden que los automovilistas hagan desplazamientos que harían si no hubiese peaje, hay también una pérdida de ventajas económicas. Es, sin embargo, muy difícil de impedir el impacto de estas distorsiones. Hay que reconocer, por otra parte, que estas nuevas carreteras pueden mejorar las condiciones de conducción y reducir los costes de circulación en las otras carreteras paralelas.

Los automovilistas que pagan un peaje, pagan también una tasa sobre el carburante que consumen al rodar en una infraestructura de peaje. La suma de estos dos factores hace que se esfumen o se difuminen las ventajas del principio "pague usted en función de lo que consume" que presenta la carretera de peaje. Algunos opinan que se produce una doble tasación, que constituye un inconveniente para la financiación. Este punto es más teórico que práctico. Las consideraciones de este tipo no han constituido, en la práctica, un factor principal en las decisiones de cons-

truir o no infraestructuras de peaje.

Hay todo un conjunto de condiciones que determinan si la solución de la financiación por peaje puede ser aceptable en términos económicos o no. Están, por ejemplo:

- los peajes impuestos a los usuarios cautivos cuando no existe otra alternativa razonable de transporte, lo que se traduce en una demanda relativamente no elástica;
- los peajes utilizados para reducir la congestión del tráfico;
- las situaciones en las que se considera deseable transferir fondos del sector privado al sector público, con el fin de realizar proyectos de carreteras económicas.

Sin embargo, la decisión final sobre la factibilidad de un proyecto de financiación por peaje no debe tomarse solamente sobre bases económicas, en particular porque es prácticamente imposible cuantificar con precisión diversos factores que necesita este tipo de análisis; la interpretación del análisis económico o la medida en que los factores puramente económicos deben intervenir en la decisión final, deben determinarse en el contexto de las realidades económicas y financieras.

Por ejemplo, puede percibirse como políticamente difícil o imposible financiar infraestructuras viarias concretas con los ingresos existentes, tales como los impuestos generales o los ingresos por las tasas de uso, tales como las tasas sobre los carburantes o las viñetas. Algunos niveles políticos pueden sufrir también presiones para que reserven una parte de su poder de imposición para otras necesidades para las que no

existen posibilidad de generación de ingresos. Por tanto, para satisfacer necesidades legítimas en materia de carreteras deben considerarse otras fuentes alternativas de ingresos. En numerosos casos, la financiación por peaje ha aportado una solución en los aspectos financiero y político, liberando efectivamente recursos fiscales disponibles por un montante equivalente al coste de realización de otros proyectos prioritarios.

No obstante, los decisores deben estar atentos para establecer bien la diferencia entre la decisión de construir una carretera y la de utilizar los peajes como medio de financiación; una gran parte de las ventajas que aporta una carretera financiada por peaje puede obtenerse también si se adopta otro medio de financiación, como por ejemplo, la utilización de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la gasolina.

El peaje puede que resulte preferible en algunos casos y no en otros. No existe una solución global aplicable a todas las situaciones; el análisis y la decisión definitivas deben hacerse caso por caso. Además, esta decisión final debería tomarla el Gobierno en el marco de un plan global de transporte o de desarrollo.

Está claro que el concepto de financiación exterior a los presupuestos del estado supone la implicación de los capitales privados durante toda la duración de un proyecto financiado por peaje. Sin embargo, la financiación por peaje implica casi siempre al sector público de una o de varias maneras: bien emitiendo obligaciones en el marco de un contrato común (tipo "joint-venture"), con el sector privado, como se encuentra frecuentemente en las concesiones europeas, o bien por medio de la garantía gubernamental concedida a las operaciones financieras montadas por el sector privado.

Aprobar concesiones al sector privado para construir y explotar infraestructuras de peaje permite una utilización directa de la experiencia adquirida por una compañía privada en la maximización de la eficacia de la empresa; sin embargo, debe evaluarse cuidadosamente el hecho de compartir los riesgos y responsabilidades entre el Gobierno y el sector privado. Las operaciones de financiación por peaje totalmente privadas son inhabituales e implican un grado de aceptación del riesgo por el sector privado que puede elevar el coste de la financiación de una infraestructura a un nivel que compro-

**“
E
l peaje puede
que resulte preferible en
algunos casos y no en otros.
No existe una solución
global aplicable a todas las
situaciones; el análisis y la
decisión definitivas deben
hacerse caso por caso.
Además, esta decisión final
debería tomarla el Gobierno
en el marco de un plan
global de transporte o de
desarrollo.”**

meta su rentabilidad, si se quieren aplicar niveles de peaje aceptables.

Las fórmulas mixtas de recurso a los sectores público y privado pueden ser muy diversas, como lo muestra la experiencia en algunos países europeos, en los que coexisten, en proporciones variables, sociedades mercantiles de capital privado, con otras de capitales públicos y otras de capitales semipúblicos, todas ellas gestionadas según las reglas de la empresa privada.

Otros contratos de acción conjunta pública/privada, tales como la financiación por cánones o los peajes ficticios, pueden tomarse en consideración si se asegura su factibilidad. Estas soluciones no han sido ensayadas de forma profunda en gran escala. El éxito de tales disposiciones descansa también en el grado de riesgo que cada sector esté dispuesto a aceptar. Potencialmente viables, estos sistemas merecen considerarse más seriamente si se desea evaluar con precisión su factibilidad.

Aunque parece deseable implicar fuertemente al sector privado en la construcción de infraestructuras viarias, se va a plantear siempre la cuestión de la autonomía y de la perennidad de los organismos de peaje y de las concesiones. Se puede superar parcialmente esta cuestión asegurándose de que las operaciones de financiación por peaje que implican al sector privado están situadas bajo la tutela de un organismo gubernamental de transporte. Es importante encontrar para estos acuerdos fórmulas que establezcan claramente los derechos y obligaciones de las dos partes, vigilando el respeto de los objetivos del Estado y de la eficacia de la gestión privada. Sin embargo, retirar toda forma de autonomía al organismo de peaje puede conducir en una cierta medida a anular la eficacia que caracteriza la gestión del sector privado.

Deben encontrarse fórmulas que permitan conjugar el respeto de los objetivos públicos con la eficacia de la gestión privada en los contratos, fijando claramente y de forma equilibrada los derechos y obligaciones de ambas partes.

Los gobiernos comienzan también a recurrir al sector privado para desarrollar servicios de transporte mediante métodos que implican la cobertura de los costes de infraestructura pública con cánones o contribuciones del sector privado o mediante la puesta en servicio inmediata de una infraestructura libre de peaje por los promotores. Esta financiación pri-

vada traduce en general el deseo del sector privado de mejorar el acceso a los centros comerciales, industriales o residenciales, o de satisfacer las exigencias de una ley o de un reglamento que imponga específicamente ciertas mejoras.

Finalmente, es probable que se realicen grandes progresos en cuestión de reducción de costes y de percepción de peaje, mediante la introducción de sistemas avanzados, como la identificación automática de vehículos. No obstante, los costes de inversión de estos sistemas son todavía elevados, por razón de su campo de aplicación limitado. Si se consigue disminuir significativamente el coste de estos sistemas, caerá con ello uno de los principales inconvenientes atribuidos a la financiación por peaje. También, la continuación de las investigaciones sobre la percepción de peajes es esencial para la revalorización del



Los Gobiernos comienzan también a recurrir al sector privado para desarrollar servicios de transporte.

recurso al peaje como solución viable de financiación en el campo del transporte.

Recomendaciones

Cuando los Gobiernos tengan que prever la utilización del peaje en las carreteras en el contexto de sus políticas financieras, tras una observación escrupulosa de la teoría macroeconómica de las limitaciones financieras y políticas y de las convenciones internacionales, la utilización del peaje en las carreteras debe adaptarse respetando las recomendaciones siguientes:

I) acelerar un programa de desarrollo viario, programa que se justifique por sí mismo (es decir, con o sin peaje) como programa prioritario; y

II) establecer el orden de prioridad de los proyectos según criterios habituales tales como el análisis de costes y beneficios ligados a la carretera y al desarrollo económico y regional.

Entre las recomendaciones des-

taables están:

1. Los Gobiernos deberían autorizar la máxima flexibilidad en el recurso a las diferentes posibilidades de financiación

2. Cuando se prevea una financiación por peaje, deben estudiarse técnicas tales como el peaje por zona, los peajes ficticios, etc., además de los mecanismos de financiación por peaje más tradicionales, así como verificar su factibilidad

3. Cuando se decida construir carreteras de peaje, los Gobiernos deben asumir una amplia parte de responsabilidad en su desarrollo y explotación, con el fin de asegurar la rentabilidad y la integración del sistema viario.

Los términos y condiciones de los contratos deben ser promulgados y controlados por el Estado, de acuerdo con la reglamentación, con la concepción general de los sistemas y con las normas de conservación mínima, etc.

4. Los Gobiernos deberían dedicar una atención particular, si acaso al montaje económico y financiero de la operación de concesión, a la luz de la evolución probable de los factores de equilibrio considerados. Estos deben ser objeto de un seguimiento sistemático durante toda la duración del contrato, con el fin de poder tomar oportunamente las decisiones que eventualmente se impongan para protegerse de una desviación importante, a partir del momento en que estas desviaciones no comprometan ya la responsabilidad contractual del concesionario.

5. Los Gobiernos deberían estudiar el recurso a la tarificación por la congestión de las infraestructuras en situaciones en que parezca deseable reorientar a los vehículos o favorecer las transferencias modales.

6. Debería favorecerse y subvencionarse por los propios gobiernos la continuación de las investigaciones sobre los métodos de percepción que permitan reducir el coste y la incomodidad de los peajes.

7. Los Gobiernos deberían examinar la oportunidad de las contribuciones financieras del sector privado, distintas del peaje, para la puesta en servicio de comunicaciones viarias que sirvan a nuevos centros residenciales, industriales o comerciales.

Los documentos originales pueden recabarse en inglés o francés en:
OCDE
Oficina de Publicaciones
2, Rue André Pascal
75775 París, Cedex 16
Francia